

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

**La dimensión humana del proceso binacional argentino-chileno: una
mirada en particular a los comités de integración**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

José Antonio Musso

Director

José Antonio Pastor Ridruejo

Madrid, 2015



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado
DERECHO INTERNACIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES

Título de la Tesis Doctoral

**LA DIMENSIÓN HUMANA DEL PROCESO BINACIONAL
ARGENTINO-CHILENO: UNA MIRADA EN PARTICULAR A LOS
COMITÉS DE INTEGRACIÓN**

Doctorando

JOSÉ ANTONIO MUSSO

Director de la Tesis

Dr. JOSÉ ANTONIO PASTOR RIDRUEJO
(UCM)

Madrid, 2013



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado
DERECHO INTERNACIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES

Título de la Tesis Doctoral
**LA DIMENSIÓN HUMANA DEL PROCESO BINACIONAL
ARGENTINO-CHILENO: UNA MIRADA EN PARTICULAR A LOS
COMITÉS DE INTEGRACIÓN**

Doctorando
JOSÉ ANTONIO MUSSO

Director de la Tesis
Dr. JOSÉ ANTONIO PASTOR RIDRUEJO
(UCM)

Madrid, 2013

A mi esposa Sylvia.

*A mis hijos Hugo, Aldana e Ignacio,
y a Marta, Evy y Graciela, por su apoyo.*

ÍNDICE

ABSTRACT	11
INTRODUCCIÓN.....	19
CAPÍTULO 1	27
LOS ENTES TERRITORIALES EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES, EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y EN EL DERECHO INTERNO APLICABLE	27
1.1 La sociedad internacional actual	27
1.2 Internacionalización de los entes territoriales	28
1.3 Los entes territoriales en el Derecho Internacional	33
1.4 Los entes territoriales y la autorización parlamentaria para la conclusión de tratados	37
1.5 Los entes territoriales en el Derecho argentino	38
1.6 La situación de Tierra del Fuego, Antártida y Malvinas.....	41
1.7 Regionalización en la Argentina	44
1.8 Las provincias, los recursos naturales y los pueblos originarios.....	46
1.9 Los tratados interprovinciales	50
1.10 Agentes naturales del gobierno federal	51
1.11 Las constituciones provinciales.....	52
1.12 La situación de las regiones, provincias y comunas chilenas	55
1.13 Acuerdos celebrados entre entes territoriales argentinos y chilenos.....	58
1.14 La frontera común	61
1.15 Las relaciones de vecindad y la cooperación transfronteriza.....	65
1.16 La unidad transfronteriza	70
1.17 Las zonas fronterizas	72
1.18 Áreas de frontera	75
1.19 Los entes territoriales, la frontera y el Derecho Internacional	76
1.20 Los actores subestatales en el Derecho del MERCOSUR y en los Comités de Integración argentino-chilenos.....	78
1.21 En busca de mayor presencia	83
1.22 Los Comités de Integración como espacio de proyección	86
CAPÍTULO 2	90

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN BILATERAL.....	90
2.1 Las primeras etapas de la vinculación y las relaciones que se establecieron antes de 1810.	90
2.2 Primeros actores subestatales	92
2.3 El <i>uti possidetis iuris</i> y las regiones de frontera	94
2.4 Del distanciamiento a nuevos vínculos	96
2.5 El período entre 1881 y 1902	98
2.6 La “cuestión del norte”	104
2.7 Período 1902-1960	106
2.8 La presencia chilena en el poblamiento del territorio argentino	111
2.9 De los Pactos del Sesenta al Acta sobre Cuencas Hidrográficas	114
2.10 El ciclo de la gran paradoja	118
2.11 El conflicto del Beagle en el período 1904-1970	120
2.12 El período 1971-1980	125
2.13 El punto de inflexión	134
2.14 La aparición de nuevos actores	138
2.15 El apoyo a la no continuidad del régimen pinochetista	139
2.16 La última década del siglo XX	140
2.17 Laguna del Desierto	146
2.18 La ratificación de la CONVEMAR	152
2.19 Hielos Continentales: el debate en Argentina en torno al Acuerdo de 1991.	156
2.20 El Acuerdo de 1998	160
2.21 El caso Pinochet y su impacto en la relación bilateral	164
2.22 El período entre la independencia y fines del siglo XX bajo el prisma de las Relaciones Internacionales	168
2.23 Las dos primeras décadas del siglo XXI	170
CAPÍTULO 3	179
LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA RELACIÓN BILATERAL	179
3.1 Un proceso con dificultades iniciales	179
3.2 Ampliación del marco institucional	181
3.3 Los Comités de Frontera	190
3.4 Encuentros presidenciales y otros mecanismos	195
3.5 La estructura institucional en el Tratado de Maipú	198

3.6 Los Comités de Integración.....	201
3.7 La estructura de los Comités	204
3.8 Apoyo institucional a los Comités y los actores subestatales	209
3.9 Funcionamiento general de los Comités	213
3.10 El rol de los cónsules en los Comités de Integración.....	218
3.11 Evaluación externa	220
3.12 Mecanismos complementarios	223
3.13 La institucionalidad en el ámbito de la cooperación	224
3.14 Cooperación académica	225
3.15 Cooperación en ciencia y tecnología.....	230
3.16 Reunión de Gobernadores e Intendentes.....	232
3.17 Comité ad hoc del Tratado Antártico	233
3.18 Fuerza de Paz Conjunta.....	235
3.19 Cooperación internacional subnacional	238
3.20 Caracterización de la relación bilateral	239
CAPÍTULO 4	242
LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO INTERNO, EN EL MARCO	
DE LOS COMITÉS DE INTEGRACIÓN Y EN OTROS ÁMBITOS DE LA	
RELACIÓN BILATERAL.....	242
4.1 El Derecho Internacional en el Derecho interno chileno y en el Derecho interno argentino	242
4.2 La impronta de derechos humanos en los instrumentos clave de la relación bilateral.....	245
4.3 Objetivos y actividades de los Comités de Integración.....	246
4.4 Los derechos humanos en el campo de actividades de los Comités	249
4.5 Derechos de las mujeres.....	253
4.6 Pueblos indígenas.....	261
4.7 Migraciones.....	267
4.8 Libre circulación de personas.....	276
4.9 Trabajadores migratorios	280
4.10 Trata de personas.....	283
4.11 Prevención de la drogadicción	292
4.12 Educación.....	294

4.13 Medio ambiente.....	304
4.14 Cooperación judicial	309
4.15 Cultura de paz	315
4.16 El derecho a la asistencia consular.....	319
4. 17 Otras cuestiones de interés en el proceso de integración binacional.....	324
4.17.1 El derecho de propiedad y las personas extranjeras	324
4.17.2 Los inmuebles en zonas fronterizas y los Comités de Integración.....	332
4.17.3 El derecho a la tierra de los pueblos indígenas en la Declaración de 2007 y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana	334
4.17.4 El Derecho interno y el derecho a la tierra de los pueblos indígenas.....	335
4.17.5 El derecho a la alimentación y la propiedad extranjera de la tierra.....	342
4.17.6 Inversiones extranjeras en la actividad minera.....	348
4.17.7 La ley de glaciares y el proyecto Pascua Lama	350
4.17.8 Corredor de los Lagos Andino Patagónicos	356
4.18 Al margen de la agenda de los Comités de Integración	357
4.19 La integración a través del Derecho	358
4.20 Un regionalismo con participación de los pueblos.....	360
CAPÍTULO 5	364
OTRAS CUESTIONES RELATIVAS A LA DIMENSIÓN HUMANA DEL PROCESO BINACIONAL ARGENTINO-CHILENO	364
5.1 Diversos aspectos de la realidad social, política y demográfica de los actores del proceso, de su situación geográfica y sus recursos naturales	364
5.2 La dimensión social de la integración	373
5.3 La unidad nacional y el territorio	374
5.4 La actitud ante los inmigrantes de países vecinos y sus descendientes	376
5.5 La chilenidad	378
5.6 La escuela y “lo chileno”	379
5.7 Escuelas de frontera	382
5.8 La doble nacionalidad argentino-chilena	384
5.9 La concepción de la seguridad	385
5.10 La integración cultural	388

5.10.1 Proyecto “Una Nueva Mirada a la Historia”	388
5.10.2 Centros Culturales	389
5.10.3 Monumento a la Integración.....	390
5.10.4 Día de la Amistad Argentino-Chileno	391
5.10.5 La promoción de la integración cultural en los Comités	391
5.10.6 La integración cultural en otros ámbitos	395
5.11 Desarrollo humano y cultura.....	397
5.12 Reconocimiento de títulos.....	398
5.13 Seguridad social	401
5.14 Cooperación en materia de salud	406
5.15 Cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas como actores del proceso de integración argentino-chileno.....	412
5.15.1 Una unidad étnica dividida en dos países.....	412
5.15.2 Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas	413
5.15.3 Informes sobre la situación de los pueblos indígenas	417
5.15.4 El Tratado de Maipú y los pueblos indígenas.....	419
5.15.5 Los medios de comunicación	420
5.15.6 Experiencias relacionadas con el turismo.....	422
5.15.7 Restitución de restos humanos	424
5.16 La megaminería y la reacción de los pueblos afectados	427
5.17 La conectividad física y la megaminería.....	431
5.18 Integración energética	433
5.19 Régimen relativo a personas extranjeras.....	434
5.20 El traslado de nacionales detenidos.....	440
5.21 Nueva Ciudadanía, Cultura de Paz e Integración.....	444
5.22 El derecho humano a la paz	444
5.24 Impresiones y vivencias de residentes chilenos en la Argentina	450
CAPÍTULO 6	461
LA ARTICULACIÓN CON OTROS PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y EL APOYO CHILENO EN LA CAUSA MALVINAS	461

6.1 Consideraciones generales	461
6.2 Un puente entre los Comités de Integración y el MERCOSUR	462
6.3 Coincidencias en la etapa previa al surgimiento de la UNASUR	464
6.4 La creación de la UNASUR	466
6.5 La relación entre democracia y derechos humanos en la UNASUR y los procesos de integración entre sus Estados miembros	470
6.6 La relación entre la UNASUR y el proceso binacional estudiado	473
6.7 La construcción de la identidad.....	478
6.8 La ciudadanía multilateral	481
6.9 El nuevo regionalismo.....	482
6.10 Una Carta Democrática Suramericana sin correlato en la relación bilateral.	485
6.11 Zona de paz suramericana y cultura de paz.....	487
6.12 Nuevos desafíos para la UNASUR y el proceso argentino-chileno.....	488
6.13 La incidencia de la CELAC en la relación entre Chile y Argentina	490
6.14 El apoyo en torno a la cuestión Malvinas	492
6.15 El apoyo en el Comité de Descolonización.....	499
6.16 Antártida Sudamericana	499
6.17 El sentido de pertenencia a la región.....	501
CONCLUSIONES	503
APÉNDICE	515
BIBLIOGRAFÍA.....	539

ABSTRACT

THE HUMAN DIMENSION OF THE ARGENTINEAN-CHILEAN BILATERAL PROCESS: A PARTICULAR LOOK AT THE INTEGRATION COMMITTEES.

The bilateral relationship which exists between Argentina and Chile dates from the beginning of those countries' lives as Independent States. During the period that followed, both States set out to accomplish the consolidation of their independence, which included the military actions that made the achievement of this objective possible.

After some time, differences started to arise, motivated by territorial disputes until 1881, when the Limits Treaty was signed, according to which "the limit between the Argentinean Republic and Chile is, from north to south until parallel 52 in latitude, The Andes Chain. The border line will run that length from the highest peaks of that mountain chain which divide the waters and will pass between the streams of water that fall on one side and the other"(article 1).

The same Treaty established that the difficulties that might arise due to the existence of valleys formed by the fork of the mountain range in which the dividing line of the waters is not clear, will be resolved amicably by two experts appointed by each party and, in the event that they cannot reach an agreement, differences will be settled by a third party appointed by the two governments.

The Treaty established as well that "every issue that might, unfortunately, emerge between the two countries" will be subjected to the judgement of a power in alliance.

Soon, controversies appeared and throughout the best part of the XX century, the relationship between the neighbouring countries was conflictive owing to those disagreements. There were, however, important attempts to settle them in the 1950s and later.

The greatest moment of tension was experienced in 1978, after it became known what Great Britain's Royal Highness had decided concerning the controversy over the Beagle Canal and adjacent sea.

Among other things, the arbitrary sentence acknowledged the sovereignty of Chile over the three islands in dispute: Picton, Nueva and Lennox. Argentina responded with the unilateral declaration of the ruling as null.

Afterwards came a period of negotiations between the two countries through mixed commissions which proved unsuccessful. Meanwhile, tension grew to the point that, at the end of 1979, a military confrontation seemed imminent. Finally, a mediation offer by the Holy See prevented war. On 8 January, 1979, both parties signed the Montevideo Act requesting Papal mediation.

On 12 December, 1980, the "Proposal by the Mediator, Suggestions and Advice" was put for the consideration of the parties. Argentina asked for an improvement on the item regarding its rights in the so-called Sea of the Austral Zone.

This process came to an end in 1984, with the celebration of the Peace and Friendship Treaty, whose first article points out that the States parties "answering to the fundamental interests of their people, solemnly reiterate their commitment to preserve, reinforce and develop their unalterable peace ties and perpetual friendship".

It was also stipulated there that both states would celebrate frequent meetings to examine especially every fact or situation susceptible of disrupting the harmony between them, as well as the obligation to suggest or adopt concrete measures with the aim of maintaining and reinforcing good relationships.

The Treaty confirms, besides, the obligation to refrain from incurring, directly or indirectly, into any form of threat or force and adopting any other measures which could disrupt harmony in any area of their mutual relationship, as well as the obligation to solve, by peaceful means exclusively, all controversies, of any nature that, for whichever reason, may have or may arise between them.

The Treaty established that if a controversy were to arise, both countries should adopt adequate measures to maintain the best possible conditions for peaceful

coexistence in every area of their relationship and that controversies should be prevented from becoming too serious or prolonged.

When a controversy did arise, both Argentina and Chile must make every effort to find a solution by means of direct negotiations, but if, according to the judgement of both or one of the countries, direct negotiations were not to reach a satisfactory result, any of the states could invite the other one to subject the controversy to a peaceful means of settlement, chosen by mutual agreement.

If in a period of four months from the day of such invitation the States do not agree on the peaceful means of settlement, or, if having obtained such settlement, the solution could not be found for any reason, the conciliation process as stipulated in Chapter I, Annex N° 1 is to be applied.

At the same time, if both States or one of them did not accept the terms of settlement proposed by the Conciliation Commission within the frame established by the President of such Commission, or if the process of conciliation failed for any reason, the controversy could be subjected to the arbitral process stipulated in Chapter II of Annex N° 1.

The Peace and Friendship Treaty was a real turning point in the bi-lateral relationship Argentina-Chile not only for the above mentioned reasons but also because another of its norms arranged for the creation of a permanent Bi-National Commission with the aim of intensifying economic cooperation and physical integration.

Even the 1984 Treaty contemplates an agenda for that Commission, with the following issues: global system of terrestrial links, mutual authorization of ports and free zones, terrestrial transport, aero navigation, electrical and telecommunication inter-connections, exploitation of natural resources, protection of the environment and tourist complementation.

Once constituted, the Bi-National Commission of Economic Cooperation and Physical Integration became a fundamental step towards the institutionalization process of the relationship between Argentina and Chile.

Little by little other institutional mechanisms of that bilateral relationship were created, starting with the Border Committees, transformed later in the present Integration Committees.

The return to democracy in Argentina at the end of 1983 caused that the relationship with Chile be seen differently, since the integration and cooperation with the neighbouring country became objectives of foreign policy for the democratic government, the same as with Brazil.

For the Argentinean government of the time, it was so important to leave behind past conflicts and tensions with Chile that it summoned a popular consultation with the aim of legitimizing the process that led to the signing of the Peace and Friendship Treaty. At the same time, the Argentinean democracy was a mirror in which Chilean politicians could look at, and dedicatedly look for a democratic solution, objective achieved in the beginning of the 1990s.

From that moment, with democracy on one and the other side of the Andes, conditions for good fences between Argentina and Chile were strengthened. Throughout the final decade of the XX century, the neighbours from the South Cone solved peacefully their still pending boundaries controversies, among them two of the outmost importance: Continental Ice and Laguna del Desierto.

It was then that the XXI century arrived with better prospects for the consolidation and the deepening of this bilateral relationship. Evidence of that is the joint statement of Presidents Kirchner and Lagos (2003) in which they express the political willingness of both governments to move towards the objective of free transit of people.

In 2009 the Maipú Treaty of Integration and Cooperation between the Argentinean and Chilean Republics was signed, whose preamble highlights the importance of the Peace and Friendship Treaty from 1984, which is presented as “the frame of reference of the solid relationship between both States”. It also asserts that “the development and dimension of the bilateral relationship in the last two decades have originated the creation of multiple mechanisms which have favoured the historical friendship and brotherhood ties between the Parties”.

The Integration Committees constitute one of the institutional mechanisms created to achieve the aim of the Maipú Treaty. This instrument defines such Committees as “forums for meetings and collaboration between the public and private areas of the Argentinean provinces and Chilean regions to promote integration in the sub-national environment, with the support from national, provincial, regional and municipal organisms” (article 15).

Among the main objectives of the Argentinean-Chilean Integration Committees are border facilitation; the development and coordination of infrastructure plans, communication and transport, especially project of bio-ocean integration which benefit the Argentinean provinces and the Chilean regions; the elaboration of productive joint projects; cooperation and complementation in social protection, health and sexual equity policies as well as all those actions that lead to the sustainable development of the Argentinean provinces and Chilean regions.

The Integration Committees can also launch cooperation activities which tend to favour dialogue among the representatives of local entities in the provinces and regions with the aim of improving cultural identity, human rights, labour integration, security, justice and education, as the Maipú Treaty says.

This mechanism of the Argentinean-Chilean relationship is characterized then by being the space where the sub-national actors of each State converge. Therefore, the problems which directly affect border and non-border populations find in this environment its first forum for discussion and exchange of experiences.

In other words, the Integration Committees allow the people on one side and the other of the frontier to be heard, present their problems and attract the attention of the corresponding national authorities. They are also spaces for universities and academic centres to participate, and forums in which men and women can debate, on equal grounds, issues concerning sex equality.

For similar reasons, the Committees act as a link between the national States, the sub-national actors who voluntarily participate in them and the civil society, since one of the objectives put forwards by the Maipú Treaty is to favour the participation of organizations from the private sector and the civil society in the process of integration

and bilateral cooperation. What is more, the preamble of the Maipú Treaty highlights the important activity carried out throughout more than two decades by the Frontier Committees, today Integration Committees, “as regards frontier cooperation and integration and the gradual incorporation to them of diverse actors from the civil society”, which “reflects the value of those forums for the communities involved”.

The Integration Committees are coordinated by each Ministry of Foreign Policy through the pertinent organisms, with the participation of their Consuls, according to the functions assigned by the Committees Regulations and to the people specifically responsible of each diplomatic mission. It is worth pointing out that the Maipú Treaty incorporates the principle of mutual consular assistance and protection of their inhabitants in foreign territories where there is no consular representative.

There are eight Integration Committees which have been created around border passes that exist along the extensive common frontier between Argentina and Chile, one of the longest in the world. The last Committee, created in 2011, is the Las Leñas Committee. On the Argentinean side, border provinces as well as non-border provinces participate and this allows the bi-national process under study to make its effects felt in a territorial environment where other integration processes also converge.

The examination of the work that has been carried out by the Committees throughout all these years shows that its work agenda has been enriched notably because, not only do they recommend the execution of infrastructure works but also the application of customs, migration and fito-zoo sanitary measures to improve the functioning of the border passes between the States territories when it comes to the transit of people, vehicles and goods.

The Committees also deal with trafficking of human beings, violence against women, protection of shared natural resources and environment, education, cultural rights, native aborigines’ rights and the prevention of drug addictions. It is true that the Maipú Treaty assigns functions to the Committees in the economic area, such as promoting actions of complementation and industrial development and investments in areas which are a priority for the development of the Argentinean provinces and Chilean regions, but the work of the Committees is clearly oriented towards different aspects that are connected with the political, social and cultural integration.

The human dimension of the bi-national Argentinean-Chilean process is closely related to what the Committees, which started work in the 1980s and have since become increasingly important, do or fail to do.

That is why, it is necessary to incorporate a perspective of human rights to work, which have been under development by Commissions, Sub-Commissions and Workshops that exist in each of the Committees. Only if the commitments assumed by Argentina and Chile by virtue of the international instruments of human rights that rule them and are taken to the scope of the Integration Committees and other institutional mechanisms of the bilateral relationship, will it be possible to humanize the integration and cooperation process between the two countries for the benefit of the population of each of them.

The present work intends to explore the human dimension of the above mentioned process to show to what extent human rights are taken into account in the actions performed by the Integration Committees in the period 2005-2012

INTRODUCCIÓN

El proceso de integración, cooperación y complementación entre la República Argentina y la República de Chile se encuentra en pleno desarrollo, tras el renovado impulso que ha recibido del Tratado de Maipú, firmado el 30 de octubre de 2009.

Una de las características del proceso es el rol protagónico que desempeñan los entes territoriales que componen ambos Estados. Otra característica es su proyección desde zonas fronterizas hacia zonas alejadas del cordón montañoso que separa los territorios vecinos. De este modo, el espacio sobre el que se extiende la integración argentino-chilena llega hasta los confines del área geográfica en que un proceso de similares características se desarrolla entre Argentina y Paraguay. Además, algunas de las entidades que intervienen en el proceso de integración argentino-chileno participan también en la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR).

Todos estos territorios, junto con otros, forman la base para la construcción progresiva de un espacio suramericano, objetivo principal de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Esta nueva entidad ha surgido con un perfil que la distingue de otras organizaciones con las que podría compararse. Representa al conjunto de los países suramericanos, pues todos ellos son Estados miembros, y, por lo tanto, cada vez que se pronuncia lo hace en nombre de la región. Por otro lado, ha venido a reforzar el sistema de protección de la democracia consagrado en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y en la Carta Democrática Interamericana.

La UNASUR representa un salto de calidad con respecto a experiencias anteriores, porque su Tratado Constitutivo incorpora una perspectiva de derechos humanos y, al hacerlo, postula una concepción distinta de la que ha caracterizado las experiencias integracionistas en América Latina desde la creación en 1960 de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), reemplazada en 1980 por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Las lecciones aprendidas indican que la integración centrada en la ampliación de los mercados y del comercio intrarregional no satisface legítimas demandas de la sociedad civil. El Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el

MERCOSUR, Bolivia y Chile (1998), la Declaración Socio laboral del MERCOSUR (1998), la Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz y libre de armas de destrucción en masa (1999), el Protocolo sobre el Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el MERCOSUR (2005) y la creación del Parlamento del MERCOSUR en 2006 son los hitos de una evolución hacia las dimensiones de la integración que asoman en su horizonte cuando se piensa en la profundización del proceso.

La adopción de un enfoque integral de derechos humanos en los procesos de integración tiene un fuerte respaldo en la Declaración de Cochabamba (2006), que establecía como uno de los objetivos de la entonces Comunidad Sudamericana de Naciones el de “alcanzar progresivamente el reconocimiento de los derechos civiles, políticos, laborales y sociales para los nacionales de un Estado miembro en cualquiera de los Estados miembros”.

El Tratado Constitutivo de la UNASUR expresa que el respeto irrestricto de los derechos humanos es condición esencial “para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros”, de lo cual derivan pautas muy claras con respecto a la orientación del proceso que llevan adelante Argentina y Chile.

La situación de los derechos humanos en el proceso de integración, cooperación y complementación que vincula a ambos países es el objeto de estudio de este trabajo, cuyo interés radica en la necesidad de una investigación centrada en los aspectos de tal proceso relacionados de modo más directo con sus dimensiones política, social y cultural y con la dimensión que incluye a los seres humanos individualmente considerados, en tanto titulares de derechos que también deben respetarse y garantizarse en el marco de la integración.

La protección que surge de los instrumentos jurídicos bilaterales y multilaterales aplicables es coadyuvante de la que proviene del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

La existencia de objetivos que apuntan a fortalecer estos derechos en la conformación de un espacio integrado es un reflejo de la dinámica de humanización de

la sociedad internacional y obliga a la revisión de algunos criterios que han prevalecido en los procesos de integración en la región.

Las naciones suramericanas se muestran “seguras de que la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una cultura de paz en un mundo libre de armas nucleares y de destrucción masiva”, según el preámbulo del Tratado de Brasilia, que crea la UNASUR. Pues bien, la vigencia del Derecho en las relaciones internacionales importa la vigencia de obligaciones *erga omnes* derivadas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

La inclusión de la cuestión relativa al derecho a la libre circulación de las personas en el Tratado de Maipú (2009) y la creciente incorporación de otros derechos en la agenda de los Comités de Integración están mostrando el camino. Nos encontramos en un momento oportuno para reflexionar sobre la prioridad de los derechos humanos en los procesos de integración en el Cono Sur, a la luz de los desafíos que trae consigo la nueva etapa que han inaugurado aquel instrumento bilateral y el Tratado de Brasilia.

La razón principal de la elección del tema de esta investigación es que permite ahondar en los derechos de las personas y los pueblos concernidos, y en sus legítimos reclamos, cuestión que no ha suscitado hasta aquí especial atención en los estudios sobre la materia, pues han prevalecido en ellos los factores económicos y comerciales, además de los históricos. De modo que el tema escogido permite el análisis de aspectos no considerados en trabajos previos o examinados con otro enfoque, motivo por el cual es posible contribuir a un conocimiento más acabado de estos aspectos y formular propuestas novedosas. El tema admite, además, enfoques propios de disciplinas distintas del Derecho Internacional, y a la vez complementarias de éste, lo que implica ampliar las bases del debate. En estas razones reside la motivación del trabajo y, a la vez, su justificación.

El trabajo consta de seis capítulos, comenzando el desarrollo del marco teórico con el análisis del rol que desempeñan las provincias argentinas y las regiones chilenas en el proceso binacional estudiado. El primer capítulo está destinado a examinar su

posición en el Derecho interno, incluyendo las atribuciones que resultan de las normas constitucionales, tras verificar la posición de los entes territoriales en el Derecho Internacional. Esta parte del trabajo incluye los criterios doctrinales y jurisprudenciales en torno al concepto de frontera y sus implicancias, además de la consideración de aspectos concretos relativos a la frontera común y de una aproximación al rol que juegan actores locales como los municipios.

El segundo capítulo hace una revisión del origen y la evolución de la relación bilateral, desde las primeras vinculaciones, anteriores incluso al nacimiento de los respectivos Estados nacionales, hasta las derivaciones del Tratado de Paz y Amistad de 1984 y los instrumentos que siguieron, pasando por los conflictos que se plantearon a lo largo del tiempo. Esta sección recorre distintas etapas y pone de resalto acontecimientos que pueden considerarse hitos en la relación que se investiga, con la intención de encontrar en el pasado las claves para explicar los acontecimientos más recientes.

Los mecanismos bilaterales que han tenido actuación desde que ambos vecinos vienen forjando vínculos constantes y cada vez más estrechos, pero que reconocen antecedentes en momentos anteriores, son considerados en el capítulo tercero, en el que se analiza la composición y el funcionamiento de los principales mecanismos, incluyendo los Comités de Frontera y los Comités de Integración. En concreto, aquí se aborda el nivel de institucionalidad alcanzado y la articulación de los actores involucrados, así como el apoyo interno a los Comités de Integración y a los actores subestatales.

El capítulo cuarto versa sobre la labor de los Comités de Integración en el campo de los derechos humanos y también se examinan allí otras cuestiones relativas a la protección de derechos, con especial detenimiento en algunas normas internas que trascienden al campo de actividades de los Comités. Este capítulo comprende el examen en particular de la situación de ciertos sujetos, como mujeres, pueblos indígenas y trabajadores migratorios, y de fenómenos que merecen especial atención, como las migraciones y la trata de personas. En esta sección, la libre circulación de personas, la educación, el medio ambiente y la cultura de paz ocupan un lugar preponderante. Y también recibe atención la contribución del Derecho a la integración.

El capítulo quinto es una continuación del anterior, incorporando ante todo cuestiones que hacen a la integración social y cultural. La sección se inicia con un análisis comparativo de diversos aspectos de la realidad de ambos países y finaliza con la transcripción de la mirada que tienen ciudadanos de origen chileno que viven en dos provincias argentinas sobre los vínculos que perciben entre un pueblo y el otro. En este capítulo se examinan también asuntos vinculados con los pueblos indígenas como actores sociales fundamentales del proceso de integración y con la minería a cielo abierto como fenómeno que trasciende desde el ámbito doméstico al campo de la relación bilateral.

El último capítulo se concentra en las conexiones de los Comités de Integración, con Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la UNASUR, y en la inserción del proceso binacional argentino-chileno en el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). En este capítulo se revisa además el apoyo chileno al reclamo argentino de soberanía sobre las islas del Atlántico Sur, en tanto ese apoyo puede ser visto como un nexo entre los distintos procesos, y la idea de una Antártida Sudamericana.

Objetivo general

El objetivo general del trabajo es el análisis del proceso de cooperación, integración y complementación entre Argentina y Chile, con énfasis en la labor de los Comités de Integración en torno a los derechos humanos en el período 2005-2012, sobre la base de los tratados e instrumentos bilaterales existentes y tomando en consideración también los compromisos internacionales asumidos por ambos países en materia de integración, democracia y derechos humanos.

El período abarcado por la investigación, en lo concerniente a dichos Comités, corresponde a la etapa en que han dejado de ser Comités de Frontera para recibir la nueva denominación con que se les conoce.

Objetivos específicos

Como tales, se señalan los siguientes:

- Determinar las competencias de los entes territoriales participantes, de acuerdo con el Derecho interno y los instrumentos aplicables a la relación bilateral objeto

de estudio, y describir la posición de los entes territoriales en el Derecho Internacional y en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

- Conocer los acontecimientos que fueron anudando los lazos entre Argentina y Chile, así como el proceso de institucionalización de esa relación.
- Describir el tratamiento que reciben las cuestiones relacionadas con los derechos humanos en los Comités de Integración.
- Examinar las normas de Derecho interno relativas a diversos actores del proceso binacional estudiado y a cuestiones conexas.
- Evaluar el cumplimiento de los objetivos de los Comités de Integración y la contribución de sus actividades al cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos que vinculan a ambos países, incluyendo aquellos que tienen previsiones aplicables en zonas de frontera o con respecto a relaciones cuyos efectos se producen en esos espacios.
- Explorar la inserción del proceso de integración argentino-chileno en el marco de los procesos subregionales o regionales en que participan ambos países.
- Señalar las acciones concretas en que se ha traducido el apoyo de Chile al reclamo argentino sobre las islas Malvinas en el contexto de la relación bilateral y en otros planos.

La propuesta de investigación

La hipótesis en que se basa la investigación es que la profundización del proceso binacional argentino-chileno incidirá en una mejora de la calidad de vida de los pueblos en la medida que los derechos involucrados sean promovidos y protegidos mediante acciones que respondan a los conceptos y los instrumentos jurídicos que introducen la perspectiva adecuada para ello.

¿Cuál es el aporte de la participación de provincias, regiones y municipios en el proceso binacional? ¿Puede la integración tener impacto en la vida cotidiana de los habitantes de los territorios a los que comprende? ¿Qué grado de cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos se observa en la labor de los Comités de Integración? ¿Puede un proceso de las características del estudiado contribuir a la

igualdad entre hombres y mujeres y al empoderamiento de la mujer? ¿Qué conexión existe entre la integración argentino-chilena y la integración suramericana?

Estas preguntas han guiado la labor y se espera que las conclusiones obtenidas respondan a ellas y destaquen los avances constatados, así como las carencias y debilidades que se observan.

La metodología seguida para elaborar el informe correspondiente es la cualitativa, utilizando como herramienta el análisis documental. Los instrumentos normativos que establecen el marco de la relación bilateral de los países trasandinos del Cono Sur y los que definen sus compromisos internacionales vinculados con el objeto de estudio, las actas finales de los Comités de Integración, los memorándums de entendimiento relativos a acciones conjuntas de las partes, junto con los respectivos reglamentos y textos legales, así como las declaraciones presidenciales conjuntas y las declaraciones ministeriales, constituyen las fuentes de documentación a las que se recurrido. Junto con tales fuentes primarias, se han considerado estudios provenientes de la disciplina de las Relaciones Internacionales y estudios históricos referidos a la región de que se trata.

Como trabajo de campo, se han realizado entrevistas, el 20 de agosto de 2012 y los días 7 y 8 de enero de 2013, a personas de nacionalidad chilena que residen en distintos puntos del territorio argentino. Una de ellas vive en Santiago del Estero, capital de la provincia homónima, y las cinco restantes son habitantes de la ciudad de Cipolletti, una de las ciudades principales de la provincia de Río Negro.

Se ha entrevistado además, el 7 de diciembre de 2012, al jefe de la oficina consular de Chile en Córdoba, la provincia argentina más importante de las que participan en el Comité ATACALAR.

CAPÍTULO 1

LOS ENTES TERRITORIALES EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES, EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y EN EL DERECHO INTERNO APLICABLE

1.1 La sociedad internacional actual

Los Estados soberanos, si bien siguen siendo los protagonistas principales de las relaciones internacionales, comparten el escenario global con actores que han ido ganando un lugar en las últimas décadas. De modo que el concepto de sociedad internacional no puede definirse sin incorporar en él a esos actores, cuyas interacciones son cada vez más y plantean desafíos distintos de los tradicionales.

Estados, organizaciones internacionales, actores transnacionales y actores subestatales interactúan en un escenario en el que también los individuos juegan un rol. Entidades cuyas acciones no trascendían las fronteras nacionales han adquirido la capacidad de actuar en el ámbito de las relaciones internacionales, al lado de los Estados soberanos y aún independientemente de ellos.

Tres realidades sociales conforman la sociedad internacional: el sistema político-diplomático, el sistema transnacional y la sociedad humana¹. En la actual sociedad internacional, el sistema transnacional está integrado por empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales, grupos étnicos y nacionales, organizaciones terroristas, cárteles de narcotráfico y otros actores no estatales, transnacionales y subestatales, compitiendo todos ellos con los Estados y disputándoles el poder².

¿Dónde se ubican en tal esquema los entes territoriales? En su condición de actores subestatales o subnacionales integran el sistema transnacional. Sin embargo, su acción en el plano internacional debe desarrollarse dentro de los límites señalados por el Derecho interno, que apuntan a asegurar la compatibilidad de esa acción con la política exterior del Estado del que forman parte.

¹ Véase del Arenal, C., “Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales”, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2008*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2009, pp. 258-260.

² *Ibíd.*, pp. 237-245.

No están incorporados de manera autónoma en el sistema político-diplomático, en el que los Estados y las organizaciones internacionales son los protagonistas, pero su creciente participación en las relaciones internacionales se ha traducido en la configuración de un subsistema dentro del sistema político-diplomático: el de los actores subestatales.

1.2 Internacionalización de los entes territoriales

Región, comunidad autónoma, departamento, provincia. Son algunas de las denominaciones que distinguen a las entidades políticas subestatales. Cuando el Estado del que dependen es de estructura federal se les llama Estados federados o Estados locales. En la literatura política y jurídica se habla, *inter alia*, de actores subestatales, actores subnacionales, unidades subnacionales, entes territoriales, entes territoriales menores, unidades territoriales. Puede ser conveniente adoptar denominaciones como “entidades políticas subestatales”, “gobiernos subestatales” o “gobiernos no-centrales”³, porque con ellas “quedaría más claro que se trata de divisiones administrativas o descentralizadas del propio Estado, las cuales tienen contacto con otros actores –de su propio tipo u otros- allende sus fronteras”⁴. En este trabajo se utilizarán, de modo preferente, las expresiones “entes territoriales” y “actores subestatales”.

La globalización ha hecho visibles a estas entidades, permitiendo su fortalecimiento en sentido vertical, lo que se ve reflejado en la actividad externa emprendida por ellas. Este fortalecimiento es la contracara del debilitamiento del protagonismo de los Estados, que opera en beneficio de los actores transnacionales y subestatales⁵. El Estado se ve “*desbordado* desde arriba ante su creciente interdependencia” y “*desmantelado* desde abajo” por la presión que ejercen ciertos actores, como sus propias entidades territoriales⁶.

³ Colacrai, M., “El tejido de relaciones bilaterales desde el ámbito subnacional. Desarrollo de una innovadora interdependencia entre la Argentina y Chile”, en Maira, L. (editor), *La política internacional subnacional en América Latina*, Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2010, p. 305.

⁴ *Ibíd.*, p. 306.

⁵ Del Arenal, *op. cit.*, p. 240.

⁶ Riquelme Cortado, R., *Derecho internacional. Entre un orden global y fragmentado*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, 2005, p. 114.

No es casual entonces que en uno de los primeros párrafos del acta final del XVI Encuentro del Comité de Integración Austral Argentina-Chile (2006) conste que todos los participantes coincidieron en destacar la importancia del encuentro “en el contexto de la conformación de bloques en el proceso de globalización”.

Tal como destaca Paikin, los actores subestatales han salido “a la escena internacional a imponer su propia mirada, muchas veces en cooperación, pero en otras ocasiones incluso en contradicción con su gobierno federal” y sus prácticas se han orientado “primariamente a mejorar el desarrollo socio-económico de sus pueblos, la atracción de inversiones o el armado de redes focalizadas en el intercambio de experiencias”, aunque en algunas ocasiones el ámbito de la política no quedó fuera de su mirada, y en este sentido hay que recordar “la intensa acción internacional de los gobiernos de la denominada ‘media luna fértil’ boliviana, durante la crisis que enfrentó a dichos gobiernos con el presidente Evo Morales en 2008, para tener una idea del potencial disruptivo de este accionar”⁷.

Más allá de los términos empleados para describir la realidad imperante, hay que admitir que la percepción varía en función del contexto. Así, desde la óptica del Derecho interno, la participación de los entes territoriales en las relaciones internacionales puede verse como potenciación del federalismo, no como debilitamiento de la estructura del Estado federal.

Se asiste, entonces, a un proceso de internacionalización de las entidades políticas subestatales, en cuyo marco otros actores, como las organizaciones de la sociedad civil, ven ampliado el ámbito espacial de su acción en la medida que el proceso les asegure algún grado de participación.

Desde una perspectiva diferente, tal proceso de internacionalización supone, en el plano doméstico, un proceso de descentralización que se extiende incluso hacia subdivisiones territoriales menores, como las ciudades⁸.

⁷ Paikin, D., “Federalismo e integración regional: los vínculos de las provincias argentinas con el MERCOSUR”, *Relaciones Internacionales*, N° 41, junio/diciembre de 2011, pp. 131-132.

⁸ Colacrai, *op. cit.*, p. 309.

La regionalización y, por ende, la descentralización ya aparecen en la Constitución italiana de 1947. De acuerdo con ella, la República está compuesta de los municipios, las provincias, las urbes metropolitanas, las regiones y el Estado, siendo los cuatro primeros “entes autónomos con sus propios estatutos, facultades y funciones según los principios establecidos en la Constitución”. Tras las modificaciones posteriores, han quedado establecidas como materias de legislación concurrente del Estado y de las regiones las relativas a las relaciones internacionales y con la Unión Europea de las regiones, el comercio exterior y otras relacionadas con la protección de los derechos humanos, la investigación científica y tecnológica, el aprovechamiento de los bienes culturales y medioambientales, la armonización presupuestaria y la promoción del crédito⁹.

La Constitución española de 1978 creó las comunidades autónomas y la Constitución alemana, con las reformas introducidas en 1992 y 1994, prevé que “en tanto los *Länder* son competentes para el ejercicio de poderes y el cumplimiento de tareas estatales, pueden, con la aprobación del Gobierno Federal, transferir derechos de soberanía a instituciones regionales transfronterizas” y que “el territorio federal podrá ser reorganizado para garantizar que los *Länder*, por su tamaño y su capacidad económica, estén en condiciones de cumplir eficazmente las tareas que les incumben. A tal efecto, deberán tenerse en cuenta las afinidades regionales, los contextos históricos y culturales, la conveniencia económica, así como las exigencias de la ordenación territorial y planificación regional”.

Otra disposición de la ley fundamental alemana prescribe que “corresponde a la Federación el mantenimiento de las relaciones con los Estados extranjeros”, que “antes del concierto de un tratado que afecte las circunstancias específicas de un Estado regional se deberá oír a dicho Estado en el momento oportuno” y que “cuando sean competentes los Estados regionales para legislar, podrán, con el asentimiento del Gobierno Federal, concertar tratados con Estados extranjeros”¹⁰.

⁹ Artículos 114 y 117.

¹⁰ Artículos, 27, 29.1 y 32. El artículo 29.2 dispone que “las medidas de reorganización del territorio federal deberán adoptarse mediante ley federal que requiere la ratificación por referéndum. Deberá darse audiencia a los *Länder* afectados”.

Corresponde mencionar, por otro lado, que en el ámbito de la Unión Europea existe el Comité de las Regiones, que ejerce funciones consultivas y está compuesto por representantes de los entes regionales y locales. El Comité de las Regiones será consultado por el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión “en los casos previstos en los Tratados y en cualesquiera otros, en particular aquellos que afecten a la cooperación transfronteriza, en que una de estas instituciones lo estime oportuno”, tal como señala el artículo 307 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Todas las acciones de los entes territoriales que trascienden el ámbito territorial del Estado al que pertenecen se dan en la esfera de la paradiplomacia, esto es, en la “implicación de los gobiernos no centrales (GNC) en las Relaciones Internacionales a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o *ad hoc*, con entidades extranjeras, públicas o privadas, con el propósito de promover asuntos de carácter socioeconómicos, políticos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales”¹¹.

Esta implicación es llamada también “política internacional de los gobiernos no centrales” o “política exterior subnacional”, “relaciones transgubernamentales”, entre otras denominaciones que se han propuesto¹².

La paradiplomacia se describe como la “acción paralela, pero complementaria de la diplomacia del gobierno central, que puede estar en total consonancia o exhibir diferencias menores relacionadas con las particularidades de la escala regional-local, sobre todo en aquellos casos en donde la política exterior del Estado no logra incluir los intereses y necesidades de un territorio específico”¹³.

Kincaid utiliza el término *constituent diplomacy* para reflejar que los actores subestatales son unidades constitutivas de las políticas federales, participando en la

¹¹ Cornago Prieto, N., “Exploring the global dimensions of paradiplomacy: Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in foreign affairs”, *Foreign Relations of Constituent Units*, Ottawa, 2001. Puede verse en línea: <http://www.ciff.on.ca>

¹² Ver Colacrai, *op. cit.*, p. 308.

¹³ Aguirre, J., “Paradiplomacia: teorización y práctica de un concepto polisémico”, *De la Región al mundo*, N° 2, 2009.

formulación de la política exterior con el gobierno central¹⁴. En el ámbito doctrinal brasileño se utilizan las expresiones *diplomacia federativa*, *relaciones internacionales federativas* o *política externa federativa*¹⁵.

En el caso de Argentina, se ha cuestionado el uso del término “paradiplomacia”, entendiendo que puede interpretarse como alusivo a “una actividad que duplica o compite con la del Estado nacional en un contexto cultural -el argentino- en el que el prefijo *para* tiene una connotación negativa incluso con visos de actividad ilegal (parapolicial, paramilitar) más que de acciones simétricas”¹⁶, y, por lo tanto, se propone hablar de gestión externa o internacional de las provincias argentinas.

Puede sostenerse que la acción internacional de los actores subestatales se legitima porque “se reconoce que quien está ‘más cerca’ de una cuestión determinada se ve más afectado por sus consecuencias positivas o negativas y probablemente pueda contribuir a hallar de manera más eficaz su solución”; además, “le ha sumado complejidad y ha enriquecido el debate en el contexto de las Relaciones Internacionales. En paralelo, ha provocado algunos replanteos al estudiar cuestiones de la política exterior del Estado, que, aunque sigue siendo un área exclusiva de ‘responsabilidad’ del Estado-nación, no puede obviar los vínculos establecidos por actores de diversas esferas gubernamentales que se relacionan con otros más allá de las fronteras”¹⁷.

De tal política exterior “se espera que tenga la capacidad para conectar las diferentes puertas, facilitar canales y desarrollar mapas cognitivos acordes con la creciente complejidad que tiene el medio internacional”, siendo mayor el desafío para los Estados que tienen “relaciones de gran densidad, lo cual necesariamente implica

¹⁴ Kincaid, J., “Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-state: Conflict and Cooperation”, en Michelman, H. y Soldatos, P. (eds.) *Federalism and International Relations: the role of the Subnational Units*, Nueva York, 1991, pp. 54-75.

¹⁵ Rodrigues, G., *Política Externa Federativa: Análise de Ações Internacionais de Estados e Municípios Brasileiros*, Rio de Janeiro, 2006; disponible en <http://www.cebri.br.org>.

¹⁶ Zubelzú, G., “Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: concepto, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas”, *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, Buenos Aires, Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, 2008, p. 37.

¹⁷ Colacrai, M., “Las actuales relaciones argentino-chilenas. Signos distintivos desde una perspectiva subnacional”, *Integración en Ideas*, vol. 3, diciembre 2011.

tener que conciliar intereses, miradas y finalidades que persiguen los distintos protagonistas”¹⁸.

1.3 Los entes territoriales en el Derecho Internacional

¿Son los entes territoriales sujetos de Derecho Internacional? Hablando de los Estados de estructura compleja, Remiro Brotóns señala que “se plantea la cuestión de si los entes que los componen tienen subjetividad internacional, ya que sus Derechos internos les atribuyen competencias sobre materias que pueden tener una proyección exterior”¹⁹. Agrega que el hecho de que sean éstos “quienes gestionen la vertiente externa de sus competencias es algo que el Derecho Internacional acepta, pero que deciden los Derechos internos. Ahora bien, de cara a la sociedad internacional, sean cuales sean las manifestaciones de la acción exterior de estos entes (...), el sujeto es el Estado soberano y él será el responsable del cumplimiento de las obligaciones que como miembro de la sociedad internacional le incumben”²⁰.

También remarca dicho autor que “el Derecho Internacional parte del principio de *autoorganización* del Estado y reenvía la solución a los Derechos internos, que sólo excepcionalmente han venido reconociendo a los entes territoriales un reducido *ius ad tractatum*”²¹. Pastor Ridruejo subraya que los Derechos constitucionales internos tienen la última palabra en esta cuestión y recuerda que el artículo 5.2 del proyecto de artículos que la Comisión de Derecho Internacional elaboró en 1966 contemplaba que “los Estados miembros de una unión federal podrán tener capacidad para celebrar tratados si esa posibilidad está admitida por la Constitución federal y dentro de los límites indicados por ésta”, pero que en el segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, en la primavera de 1969, tal

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Remiro Brotóns, A. y otros, *Derecho Internacional. Curso General*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2010, p. 71.

²⁰ *Ibid.*, pp. 71-72.

²¹ *Ibid.*, p. 72.

disposición fue suprimida a propuesta de Canadá, debido al “temor de los Estados federales de potenciar este tipo de tratados”²².

En igual sentido opinan otros autores, haciendo notar que “si la constitución de un Estado contempla la posibilidad de que un Estado Federado, una región o una comunidad celebren tratados en materias de su exclusiva competencia (aunque exista una supervisión del proceso por el poder central del Estado), y las oportunas limitaciones constitucionales se respeten, el DIP no tiene nada que objetar a la posibilidad de que un ente integrado en un Estado celebre un tratado internacional”²³.

Benedetto Conforti destaca que los Estados miembros de Estados federales, al carecer del requisito de la independencia, no pueden considerarse sujetos de Derecho Internacional, y cuando son autorizados por el texto constitucional a concertar acuerdos con terceros Estados, generalmente con el consentimiento del poder central, “actúan como órganos del Estado federal en su conjunto desde el punto de vista del derecho internacional”²⁴.

Diversos instrumentos internacionales se refieren a los entes que componen un Estado federal. Uno de esos instrumentos es la Convención de Montevideo sobre Derechos y Deberes de los Estados (1933), adoptada en la Séptima Conferencia Internacional Americana. Se dice en la Convención que “el Estado federal constituye una sola persona ante el Derecho Internacional” (art. 2).

Por otro lado, las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se aplican a todas las partes componentes de los Estados federales, “sin limitación ni excepción alguna” (art. 50). Igual extensión tiene el ámbito de aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el interior de los Estados Partes, según establece el artículo 28 de dicho tratado.

²² Pastor Ridruejo, J.A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2010, p. 89.

²³ Fernández Tomás, A. y otros, *Manual de Derecho Internacional Público*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2004, p. 248.

²⁴ Conforti, B., *Derecho Internacional*, Buenos Aires, Zavalía Editor, 1995, p. 28.

En el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, la Convención Americana, bajo el título “cláusula federal”, establece pautas con respecto a la cuestión que aquí se considera: a) cuando un Estado Parte es un Estado federal, su gobierno nacional debe cumplir todas las disposiciones de la Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial” (art. 28.1); b) en cuanto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes del Estado federal, “el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento” de la Convención (art. 28.2).

De la solución adoptada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos se desprende que el Estado federal es el responsable del cumplimiento de las disposiciones de la Convención aun cuando se trate de materias que, según el Derecho interno aplicable, caen bajo la jurisdicción de sus Estados miembros. Es una solución congruente con el principio consagrado en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, según el cual ningún Estado Parte puede invocar su Derecho interno para justificar el incumplimiento de un tratado, y con la disposición del artículo 29 de la misma Convención, que establece que un tratado es obligatorio para cada uno de los Estados partes “por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo”²⁵.

Basándose en el mismo criterio, el proyecto de artículos sobre Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001) señala que “se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, cualquiera que sea su posición en la organización del Estado y tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial del Estado” (art. 4.1).

²⁵ Ejemplo de un tratado que prevé la posibilidad de que no sea aplicable en la totalidad del territorio de un Estado Parte es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994), cuyo artículo 20 dice: “los Estados Partes que tengan dos o más unidades territoriales en las que rijan distintos sistemas jurídicos relacionados con cuestiones tratadas en la presente Convención podrán declarar, en el momento de la firma, ratificación o adhesión, que la Convención se aplicará a todas sus unidades territoriales o solamente a una o más de ellas”. Y agrega que tales declaraciones pueden ser modificadas en cualquier momento mediante declaraciones ulteriores.

Cabe preguntarse qué puede hacer el Estado ante la pasividad de sus entes territoriales en la ejecución de las obligaciones internacionales asumidas por aquél pero cuya aplicación incumbe a estos últimos. El Estado tiene dos salidas: a) no asumir compromisos en ámbitos materiales en los que carece de competencia de ejecución; b) lograr que se incorpore en los tratados la *cláusula federal*, que libera al Estado de responsabilidad cuando, debido al régimen constitucional de competencias, no se halla en condiciones de asegurar su cumplimiento²⁶.

Además, un Estado de estructura compleja puede, por medio de la cláusula federal, condicionar la aplicación del tratado a su aprobación por las unidades territoriales²⁷, y cabe eximirle de responsabilidad “si la entidad territorial ejerce una capacidad para obligarse internacionalmente que le ha sido reconocida y la otra parte consiente en invocar la responsabilidad sólo contra dicha entidad”²⁸.

La práctica internacional avala la atribución al Estado de los actos u omisiones de los entes territoriales en materias sobre las que tienen competencia propia. En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Internacional de Justicia en el caso *LaGrand* mediante sentencia del 27 de junio de 2001²⁹. Luego, en la sentencia dictada el 31 de marzo de 2004 en el caso *Avena*, la Corte reiteró esa postura.

Otro instrumento que hace referencia a los entes territoriales es la Convención de las Naciones Unidas sobre las inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes, adoptada el 2 de diciembre de 2004. Aclara que por Estado se entiende, entre otras cosas, “los elementos constitutivos del Estado federal o las subdivisiones políticas del Estado, que estén facultados para realizar actos en el ejercicio de la autoridad soberana y actúen en tal carácter” (artículo 2.1.b.ii).

En el contexto del Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Controversias en la OMC, sólo puede asumir el carácter

²⁶ Remiro Brotons y otros, *op. cit.*, p. 357.

²⁷ Rodríguez Carrión, A., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, 2006, p. 78.

²⁸ Remiro Brotons y otros, *op. cit.*, p. 408.

²⁹ Ver Torrecuadrada García-Lozano, S., “La sentencia de la Corte Internacional de Justicia del 27 de junio de 2001 en el caso *LaGrand*”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 109, 2004, pp. 207-260.

de parte en una diferencia que se hubiera originado como consecuencia de una medida adoptada por un ente territorial el Estado al cual pertenece dicho ente. Vale recordar aquí que sólo los Estados o los territorios aduaneros distintos que disfruten de plena autonomía en sus relaciones comerciales exteriores, así como en las restantes cuestiones a que se refieren el Acuerdo de la OMC y los Acuerdos Comerciales Multilaterales, pueden ser Miembros de la Organización, según lo previsto en el artículo XII del tratado por el que ha sido establecida.

Una solución semejante existe en el Derecho de la Unión Europea en materia de responsabilidad. Si la Comisión Europea estima que un Estado Miembro no ha cumplido una obligación que le incumbe en virtud de los Tratados debe emitir un dictamen motivado al respecto y puede, si el Estado no se atiene a ese dictamen en el plazo determinado, recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. También puede hacerlo cualquier otro Estado Miembro, pero antes debe someter el asunto a la Comisión³⁰. La responsabilidad está centralizada, con independencia de cuál sea el órgano que incurrió en incumplimiento (órgano central o ente territorial).

1.4 Los entes territoriales y la autorización parlamentaria para la conclusión de tratados

Con respecto a los Estados de estructura compleja, se señala que “en la medida que tales Estados suelen contar con un sistema bicameral, siendo habitualmente el Senado una Cámara compuesta de representantes de los territorios, los entes territoriales participan a través de estas Cámaras en el proceso de autorización de la conclusión de los tratados. Así ocurre en Alemania, en Argentina, en México...”³¹.

Cabe preguntarse si es suficiente esa participación indirecta. En relación con esta cuestión, se hace notar que “algunos Estados de estructura compleja someten a la autorización de los órganos competentes de sus entes territoriales la conclusión de los tratados que afecten de manera singular a sus competencias, pues las obligaciones pactadas condicionarán en adelante su ejercicio, correspondiendo a los entes

³⁰ Artículos 258 y 259 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

³¹ Remiro Brotóns y otros, *op. cit.*, p. 266.

territoriales, por añadidura, su ejecución y la modificación de las leyes y disposiciones que las contradigan”³².

Uno de esos Estados es Alemania, cuya Constitución prevé que la Federación, antes de concluir un tratado que afecte intereses específicos de un Estado regional debe darle oportuna audiencia (art. 32.2). Y el Acuerdo de Lindau entre el Gobierno Federal y los *Länder*, celebrado en 1957, requiere la autorización de dichos entes territoriales para la conclusión de tratados que afecten sus competencias exclusivas³³.

1.5 Los entes territoriales en el Derecho argentino

Tras la reforma de 1994, el artículo 124 de la Constitución de la Nación Argentina permite a las provincias celebrar convenios internacionales, siempre que no sean incompatibles con la política exterior, no afecten las competencias delegadas al Gobierno Federal ni el crédito público de la Nación. Establece, además, que el Congreso Nacional debe tomar conocimiento de tales convenios.

Al examinar el alcance de esta norma surge la pregunta de si lo requerido por ella es la aprobación por el Congreso de la Nación, “acaso como un control de la observancia de las condiciones del artículo 124”³⁴. Se hace notar que, de haber sido ésta la intención, se hubiera empleado el término “aprobación”, observándose también que no se ve la importancia práctica del “conocimiento” previsto, pues ello supone que el Congreso no puede obstaculizar la ratificación en caso de incumplimiento del artículo mencionado³⁵.

Surge, además, otra pregunta: ¿deben las respectivas legislaturas acordar la aprobación en cada caso? Si la respuesta es negativa, se impone concluir que “las provincias contarían con un mecanismo más simple de celebración de convenios internacionales”³⁶.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ Barboza, J., *Derecho Internacional Público*, Buenos Aires, Zavalía Editor, 2010, p. 83.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*, p. 84.

Destaca Barboza que el artículo 124 no establece “quién determinaría la eventual incompatibilidad del convenio con la política exterior de la Nación” y que, como el incumplimiento por una provincia de una obligación internacional que ha asumido genera la responsabilidad internacional del Estado federal, todos los convenios celebrados por las provincias pueden afectar el crédito público de la Nación³⁷.

Hay que recordar, en este punto, que ciertas atribuciones del Congreso tienen incidencia en el plano internacional. De acuerdo con el artículo 75 de la Constitución nacional, al Poder Legislativo le compete, entre otras cosas, legislar en materia aduanera y establecer los derechos de importación y exportación; contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación; arreglar el pago de la deuda exterior de la Nación; reglar el comercio con las naciones extranjeras; arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación; proveer a la seguridad de las fronteras; reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos y asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten; aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede; legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y trato y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, mujeres, ancianos y las personas con discapacidad.

Le compete además aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales y permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio nacional, así como la salida de las fuerzas nacionales fuera de él.

De la enumeración contenida en aquella norma se desprende que diversos aspectos de la política exterior del Estado argentino quedan comprendidos en el ámbito de las atribuciones del Poder Legislativo, de modo exclusivo o concurrente con el Poder Ejecutivo. Por lo tanto, el Congreso está en condiciones de revisar, en lo concerniente a sus atribuciones, la compatibilidad de los convenios internacionales celebrados por las provincias con la política exterior del Estado federal.

³⁷ *Ibíd.*

El artículo 124 de la Constitución nacional debió prever, sin embargo, la compatibilidad de tales convenios con la política exterior de la República Argentina y los compromisos internacionales asumidos por ella, porque ésta es una fórmula que se compadece con la obligación del gobierno nacional de tomar las medidas pertinentes a fin de que las autoridades provinciales adopten, a su vez, las disposiciones correspondientes para el cumplimiento de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, obligación que también existe con respecto al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, instrumentos dotados de jerarquía constitucional en la Argentina, lo mismo que el Pacto de San José de Costa Rica (art. 75, inc. 22, CN).

Los tratados de integración y los tratados de derechos humanos constituyen el núcleo temático en el que adquiere mayor relevancia la interacción del gobierno nacional y de los gobiernos locales que deviene de la previsión constitucional referida a los entes territoriales argentinos. En conexión con ello, y a propósito de lo dispuesto por el artículo 75, inciso 24, de la Constitución –relativo a los tratados de integración–, vale considerar que la Argentina “va a buscar su historia en el siglo XXI, en el marco de un proceso integrativo subregional latinoamericano” y que el código interpretativo de la norma que se acaba de citar es “la voluntad de la Argentina de protagonizar - no sólo de participar- procesos integrativos mundiales con prioridad en Latinoamérica y con la única precondition jurídica constitucional de respeto absoluto al orden democrático y a la vigencia plena de los derechos humanos”³⁸.

Por las razones señaladas, el conocimiento por el Congreso de la Nación de los convenios internacionales de las provincias es un *conocimiento calificado*, orientado a permitir que los legisladores nacionales hagan observaciones con miras a preservar la unidad de la política exterior, en cuyo concepto está ínsito el respeto de los compromisos adquiridos ante la sociedad internacional, pues el incumplimiento de ellos resta credibilidad a la política exterior de cualquier Estado. Este rol no impide la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores por vía de consulta, en caso de ser necesario, a juicio del órgano legislativo, para determinar la compatibilidad requerida.

³⁸ Llamosas, E. y Vega, J.C., “Tratados de Integración”, en Vega, J.C. y Graham, M., directores, *Jerarquía constitucional de los tratados internacionales*, Buenos Aires, Astrea, 1996, p. 73.

1.6 La situación de Tierra del Fuego, Antártida y Malvinas

En 1955 el territorio nacional de Tierra del Fuego dejó de ser tal para convertirse en una provincia cuya jurisdicción comprendía Tierra del Fuego, Santa Cruz, las islas del Atlántico Sur y el sector antártico argentino. A mediados de ese año la nueva división territorial pasó a denominarse Provincia de Patagonia, pero el gobierno de facto que derrocó a Juan Domingo Perón modificó el régimen vigente: la extensión de la recién creada provincia quedó reducida al territorio de Santa Cruz, denominándose Provincia de Santa Cruz la entidad política emergente.

El 28 de febrero de 1957, mediante decreto-ley 2191, se creó el “Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur”. De acuerdo con el instrumento de su creación, dicho territorio comprendía “la parte oriental de la isla Grande y demás islas del archipiélago de la Tierra del Fuego e Islas de los Estados y Año Nuevo, conforme a los límites fijados por el Tratado del 23 de julio de 1881, las Islas Malvinas, las Islas Georgias del Sur, las Islas Sandwich del Sur y el Sector Antártico Argentino, comprendido entre los meridianos 25 oeste y 74 oeste y el paralelo 60 sur”.

En 1970 el gobernador del Territorio dispuso su división en cuatro departamentos: Río Grande, Ushuaia, Islas del Atlántico Sur, Sector Antártico Argentino. Por el mismo decreto, las Orcadas del Sur fueron excluidas del Sector Antártico Argentino, y luego la jurisdicción del Departamento Ushuaia se amplió a efectos de abarcar las islas Picton, Nueva y Lennox, entonces en disputa con Chile.

En 1990, mediante la ley 23.775, el territorio nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur fue declarado provincia³⁹. La ley dispone que “en lo que se refiere a la Antártida, Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y demás islas subantárticas, la nueva provincia queda sujeta a los tratados con potencias extranjeras que celebre el gobierno federal, para cuya ratificación no será necesario consultar al gobierno provincial” (art. 2). El 18 de noviembre de 2009 se sancionó la ley 26.552⁴⁰, que establece los límites de la provincia diciendo:

³⁹ Publicada en el Boletín Oficial el 15 de mayo de 1990.

⁴⁰ Boletín Oficial del 11 de diciembre de 2009.

La provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur comprende la parte oriental de la isla Grande de Tierra del Fuego hasta el límite con la República de Chile, la isla de los Estados, las islas Año Nuevo, las islas Malvinas, las islas Beauchene, las rocas Cormorán y Negra, las islas Georgias del Sur, las islas Sandwich del Sur, otras islas, islotes y rocas situados en aguas interiores y en el mar territorial generado a partir de dichos territorios de conformidad con lo previsto en la ley 23.968, incluidas las islas, islotes y rocas situados al sur de la isla Grande de Tierra del Fuego hasta el límite con la República de Chile; los territorios situados en la Antártida Argentina comprendida entre los meridianos 25° Oeste y 74° Oeste y el paralelo 60° Sur, las islas, islotes y rocas situados entre los territorios que comprende la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

El Foreign Office citó al encargado de negocios argentino en Londres, el 22 de diciembre de 2009, para entregarle una nota de protesta contra la ley por la inclusión de las Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur en el territorio de una provincia argentina, junto con el territorio antártico considerado británico por el Reino Unido.

El sector antártico reivindicado por Argentina se halla delimitado por los meridianos y el paralelo ya mencionados, y para su determinación se han tenido en cuenta los límites extremos longitudinales del territorio continental argentino: el meridiano 25° oeste corresponde a la ubicación de las islas Sandwich del Sur y el meridiano 74° oeste al cerro Bertrand, la localidad situada más al occidente⁴¹.

El sector es una continuidad geológica del territorio continental argentino, porque la Cordillera de los Andes no termina en el archipiélago fueguino sino que se sumerge y reaparece en un grupo de islas (el arco de las Antillas del Sur), prolongándose hasta la Península Antártica (Tierra de San Martín para los argentinos y de O'Higgins para los chilenos)⁴². La Isla de los Estados, el banco Burdwood, la roca Negra, los islotes Cormorán, las islas Georgias del Sur, las Sandwich del Sur, las Orcadas del Sur y las Shetland del Sur forman el arco de las Antillas del Sur.

⁴¹ Véase Lanús, J. A., *De Chapultepec al Beagle*, Buenos Aires, Emecé, 1984, p. 437.

⁴² *Ibíd.*

El Reino Unido reclama soberanía sobre el sector comprendido entre los meridianos 20° oeste y 80° oeste. Por consiguiente, es el mismo sector sobre el que Argentina mantiene su reclamación de soberanía. Y parte del sector argentino es pretendido también por Chile (meridianos 53° oeste y 90° oeste).

Argentina y Chile han firmado declaraciones conjuntas en distintas oportunidades, desde 1941, para la defensa de los derechos de ambos países entre los meridianos 25° y 90° oeste. En la Declaración Conjunta sobre la Antártida Sudamericana (1947) se reconocen mutuamente derechos sobre dicho territorio, dejando constancia de la voluntad de impulsar la cooperación para la investigación científica y el aprovechamiento de los recursos naturales. Se expresó también el deseo de concertar, cuanto antes, un tratado para la demarcación limítrofe en la Antártida.

En marzo de 2009 diputados argentinos y chilenos realizaron la primera visita conjunta al territorio, reafirmando la soberanía de ambos Estados en una declaración conjunta en la que, además, reiteraron la posición común ante toda petición del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre territorios antárticos y su plataforma continental.

Según el Derecho interno, la provincia fueguina es una provincia más. Tiene entonces las prerrogativas que el artículo 124 ya analizado reconoce a esos entes territoriales. De acuerdo con dicha norma, le corresponde además el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. Sin embargo, parte del territorio provincial -concretamente, las Malvinas y otras islas del Atlántico Sur- se encuentra bajo la administración de un gobierno local que depende de un Estado extranjero (Reino Unido) y viven allí ciudadanos de pleno derecho de ese Estado. Por ende, el gobierno de la provincia más austral carece de la potestad de adoptar medidas cuyo cumplimiento pueda ser exigido a los habitantes del territorio en cuestión.

En el plano doctrinal, se sostiene que la creación de la provincia de las Islas Malvinas sería un nuevo acto de soberanía por parte de Argentina y que “la designación de un interventor con el título de gobernador, con facultades para relacionarse con la población de Malvinas en lo que no sean atribuciones del Ejecutivo en la disputa

bilateral con el Reino Unido, constituiría un avance en el camino a su recuperación”, que podría concretarse “mediante la aprobación de una ley”⁴³.

Desde el punto de vista del Derecho Internacional, las islas Malvinas constituyen un territorio sobre el que existe una disputa de soberanía. Y en el marco del proceso de descolonización es uno de los 16 territorios a los que se sigue aplicando la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales (1960).

En lo que concierne a la Antártida, el sector pretendido por Argentina y el reclamado por Chile se superponen en cierta extensión. En consecuencia, ese espacio coincidente es al mismo tiempo parte de una provincia argentina y de una región chilena.

Según el decreto N° 1747, de 1940, “forman la Antártica Chilena o Territorio Chileno Antártico todas las tierras, islas, islotes, arrecifes, glaciares y demás, conocidos o por conocerse, y el mar territorial respectivo, existentes dentro de los límites del casquete constituido por los meridianos 53° longitud Oeste de Greenwich y 90° longitud Oeste de Greenwich”.

Esa área integra la Comuna Antártica, que es una de las dos comunas en que se divide la provincia de la Antártica Chilena y ésta, a su vez, pertenece a la región de Magallanes y de la Antártica Chilena. También la provincia de Tierra del Fuego forma parte de esa región y comprende las comunas de Porvenir, Primavera y Timaukel.

1.7 Regionalización en la Argentina

Las regiones no constituyen en la República Argentina un nivel de gobierno, a diferencia del Estado nacional, de las provincias, los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁴⁴. Se conforman por decisión de las provincias y para el desarrollo

⁴³ Torres Molina, R., “La condición de las Malvinas”, *El Liberal*, 25 de julio de 2012, p. 24. Recuerda dicho autor que el artículo 13 de la Constitución nacional establece que no puede formarse una provincia en el territorio de otra sin la cesión de la Legislatura y la intervención del Congreso, y que el artículo 2 de la Constitución de Tierra del Fuego prevé el procedimiento para modificar los límites de la provincia, que incluye el voto de tres cuartos de la Legislatura y la ratificación por plebiscito).

⁴⁴ Losa, N., “Integración regional de las provincias”, en Sabsay, D. (dir.) y Manili, P. (coord.), *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, Buenos Aires, Hammurabi, 2010, p. 850.

económico y social (art. 124, Constitución nacional). Al crear regiones, las provincias pueden “establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”. Así, en la región del Noroeste Argentino (NOA) existe el Parlamento del NOA y la Junta Ejecutiva, constituida por los vicegobernadores de los Estados provinciales que son miembros.

Existen las siguientes regiones: 1) El NOA, que integran las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca y La Rioja. La pertenencia de esta última a la región ha quedado refrendada con la incorporación de los legisladores riojanos al Parlamento del NOA en febrero de 2012; 2) La región Centro, a la que pertenecen las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos; 3) El Noreste Argentino (NEA), constituido por Chaco, Formosa, Corrientes y Misiones; 4) Nuevo Cuyo, compuesta por las provincias de Mendoza, San Juan y San Luis; 5) La región Patagónica, que conforman Río Negro, La Pampa, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur.

El 21 de enero de 1988 el Tratado de Integración Económica del Nuevo Cuyo dio origen a esa región, mientras que en 1992 las provincias del NOA suscribieron su acuerdo regional y en 1996 se creó la región Patagónica. En 1998 Córdoba y Santa Fe suscribieron el Tratado de Integración Regional, firmándose al año siguiente en Paraná el Acta de Adhesión de Entre Ríos.

A su vez, el NOA y el NEA conforman la región del Norte Grande Argentino, creada en 1999. Los órganos del Norte Grande Argentino son la Asamblea de Gobernadores, la Junta Ejecutiva y el Comité Coordinador.

¿Pueden las regiones constituidas celebrar convenios internacionales? Hay quienes consideran que sí⁴⁵. En nuestra opinión, sólo las provincias tienen esa facultad, pero nada impide que las provincias que integran una región concierten en forma conjunta acuerdos de ese tipo. A propósito de esta cuestión, se hace notar que la redacción del artículo 124 citado no es muy feliz “ya que su sintaxis se presta a

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 861.

confusiones respecto del sujeto al cual se atribuyen las diferentes potestades enumeradas”⁴⁶.

1.8 Las provincias, los recursos naturales y los pueblos originarios

La última parte del artículo 124 de la Constitución argentina establece que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

Sin perjuicio de ello, hay que examinar la cuestión desde la perspectiva de la resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 14 de diciembre de 1962, titulada “Soberanía permanente sobre los recursos naturales”, sin olvidar que tanto el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen que “todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del Derecho Internacional”.

¿Se trata de un derecho de los pueblos o de los Estados? La Declaración de 1962 lo reconoce a favor de los pueblos y de las naciones, y en su preámbulo se toma nota “de que el ejercicio y robustecimiento de la soberanía permanente de los Estados sobre sus riquezas y recursos naturales fortalecen su independencia económica”.

A su turno, la resolución 2158 (1966) “reafirma el derecho inalienable de todos los países a ejercer una soberanía permanente sobre sus recursos naturales en interés de su desarrollo nacional”, mientras que la resolución 3171 (1973) “reafirma enérgicamente el derecho inalienable de los Estados a la soberanía permanente sobre sus recursos naturales, de la tierra comprendida dentro de sus fronteras internacionales, así como de los fondos marinos y de su subsuelo situados dentro de su jurisdicción nacional y en las aguas suprayacentes”.

También la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (1974) declara en su artículo 2 la titularidad de los Estados de la soberanía plena y permanente sobre toda su riqueza, recursos y actividades económicas, incluyendo la posesión, el uso

⁴⁶ Sabsay, D. y Onaíndia, J. *La Constitución de los argentinos. Análisis y comentarios de su texto luego de la reforma de 1994*, p. 397. Citados por Losa, *op. cit.*, p. 856.

y la disposición. Luego expresa que “en la explotación de los recursos naturales compartidos entre dos o más países, cada Estado debe cooperar sobre la base de un sistema de información y consulta previa con el objeto de obtener una óptima utilización de los mismos que no cause daños a los legítimos intereses de los otros”.

La conclusión que se impone es que tanto los Estados como los pueblos son titulares indistintamente de la soberanía permanente sobre los recursos y riquezas naturales⁴⁷. Y que “la falta de subjetividad técnico-jurídica de los pueblos en nada importante afecta a la efectividad de sus derechos”, porque los pueblos, en su mayoría, “están hoy constituidos en Estados soberanos e independientes y en esta caso son los Estados los que, dotados de plena subjetividad internacional, hacen valer los derechos de los pueblos”⁴⁸.

El problema se presenta cuando los intereses que defiende el Estado resultan opuestos a los derechos que el pueblo intenta hacer valer. En este caso el Estado será responsable de la violación del derecho humano a usar y disponer de los recursos y riquezas naturales, reconocido como derecho colectivo en los Pactos de Derechos Humanos.

El pueblo argentino y el Estado federal en que está constituido son entonces titulares de la soberanía permanente sobre los recursos y riquezas naturales, a la luz de los instrumentos internacionales. Ahora bien, de acuerdo con la norma constitucional aplicable, el dominio originario de los recursos naturales corresponde a los entes que componen el Estado federal y cabe entender que el término “dominio originario” ha sido incorporado al texto constitucional con la intención de señalar la pertenencia de esos recursos a las provincias desde el momento fundacional de éstas⁴⁹, pero no tiene el sentido de “dominio eminente”, concepto que puede definirse como el poder del Estado de expropiar la propiedad privada en beneficio del interés público⁵⁰.

⁴⁷ Pastor Ridruejo, *op. cit.*, p. 281.

⁴⁸ *Ibíd.*, p. 282.

⁴⁹ Martelli, H. y Manili, P., “El dominio originario de los recursos naturales”, en Sabsay, D. y Manili, P., *op. cit.*, p. 873.

⁵⁰ *Ibíd.*, p. 877. Con cita de Reeves, “The First Edition of Grotius ‘De Iure Belli ac Pacis’”, en *American Journal of International Law*, vol. XIX, n° 1, enero de 1925, p. 12, se transcribe allí la definición

En otro orden de cosas, La Ley Federal de Pesca⁵¹, sancionada en diciembre de 1997 y promulgada parcialmente en enero de 1998, atribuye a las provincias con litoral marítimo el dominio de los recursos vivos que poblaren las aguas interiores y el mar territorial adyacente a sus costas y les reconoce jurisdicción para la exploración, explotación, conservación y administración de tales recursos (art. 3).

En cambio, son de dominio y jurisdicción exclusivos de la Nación los recursos vivos marinos existentes en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental a partir de las 12 millas marinas medidas desde las líneas de base reconocidas por la legislación nacional pertinente (art. 4). También prevé la ley que la Argentina, en su condición de Estado ribereño, puede adoptar medidas de conservación en la zona económica exclusiva y en el área adyacente a ella sobre los recursos transzonales o altamente migratorios, o que pertenezcan a una misma población o a poblaciones de especies asociadas a las de la ZEE argentina.

No pueden dejar de considerarse las previsiones sobre los recursos naturales contenidas en el Convenio 169 de la OIT, según el cual “los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos”⁵².

El segundo párrafo de ese artículo dispone que “en caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras”.

elaborada por Grocio, agregándose que con ese significado el concepto fue introducido en la V Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América en 1791.

⁵¹ Ley 24.922, Boletín Oficial de la República Argentina del 12 de enero de 1998.

⁵² Artículo 15.1.

El artículo 75, inciso 17, de la Constitución nacional asegura la participación de los pueblos indígenas “en la gestión referida a sus recursos naturales” y concede a las provincias la facultad de ejercer concurrentemente esa atribución. A su vez, la mayoría de las constituciones provinciales reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

La Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas constituye una herramienta para la interpretación y realización de los derechos que los textos constitucionales consagran y proporciona pautas de interpretación de los derechos humanos reconocidos en otros instrumentos internacionales que son aplicables a los pueblos y personas indígenas⁵³.

De acuerdo con el artículo 26 de la Declaración, los pueblos indígenas tienen derecho a los recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido, así como el derecho a utilizarlos, desarrollarlos y controlarlos. Y los Estados tienen la obligación de reconocer y proteger jurídicamente esos recursos. Además, con arreglo al artículo 29, los pueblos indígenas “tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos”.

Cuando los recursos naturales cuya propiedad la Constitución nacional atribuye al Estado nacional o a los Estados provinciales, según la jurisdicción donde se encuentren (art. 124), están en tierras o territorios indígenas, la exploración y explotación de tales recursos deben realizarse sobre la base de la consulta previa y la participación indígena, de conformidad con los instrumentos internacionales aplicables y la legislación ambiental vigente⁵⁴.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado, en el caso de la *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, que no respetar esos derechos resulta violatorio del principio de no discriminación. Asimismo, en el caso *Saramaka vs. Surinam*, la Corte ha dicho que la conexión entre el territorio y los recursos naturales

⁵³ Véase Kreimer, O., *Los derechos de los pueblos indígenas explicados para todas y para todos. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y su relación con normas fundamentales del derecho internacional*, Buenos Aires, UNICEF, 2008, p. 24.

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 64.

necesarios para la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas “es exactamente lo que se precisa proteger conforme al artículo 21 de la Convención a fin de garantizar a los miembros de los pueblos indígenas y tribales el uso y goce de su propiedad”⁵⁵.

1.9 Los tratados interprovinciales

Las provincias tienen la facultad de celebrar tratados entre sí “para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal”, comienza diciendo el artículo 125 de la Constitución argentina. La misma disposición contempla la facultad de las provincias de promover, entre otras cosas, la inmigración.

El tratado interprovincial, al que también puede llamarse tratado interestatal interno, se halla históricamente ligado al tratado internacional, tal como ha recordado la Corte Suprema de los Estados Unidos de América en el caso *Hinderlinder v. La Plata Co.* (1938), al decir que “el pacto interestatal es un tratado cuasi-internacional, resabio del antiguo poder de hacer tratados de las naciones independientes y soberanas”⁵⁶.

El texto constitucional habla sólo de tratados interprovinciales, pero nada impide la existencia de tratados entre el Estado federal y uno o más de sus Estados miembros. Puede haber además *tratados interprovinciales-internacionales*, categorización que comprende los acuerdos celebrados por provincias de un Estado federal con provincias de otro Estado federal, y tratados concluidos por un Estado local con municipios que pertenecen a su ámbito o al de otra provincia, o con el distrito federal⁵⁷.

No puede dejar de mencionarse otra categoría, la de los tratados internacionales que generan espacios institucionales para la participación de las provincias. El Tratado de Maipú, celebrado por Argentina y Chile, presenta esa característica.

⁵⁵ Corte IDH, sentencia del caso *Saramaka vs. Surinam*, 2007, párr. 122.

⁵⁶ Véase Piombo, H. “Tratados interprovinciales”, en Sabsay, D. y Manili, P., *op. cit.*, p. 907.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 913.

1.10 Agentes naturales del gobierno federal

De acuerdo con el artículo 128 del texto constitucional bajo examen “los gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación”.

Esta norma no incluye a los tratados, pese a que el artículo 31 de dicho texto establece que la Constitución, las leyes que en su consecuencia dicte el Congreso y los tratados con potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación “y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella”, y a que el artículo 75, inciso 22, dispone que los tratados tienen jerarquía superior a las leyes.

La reforma de 1994 debió modificar el artículo 128 a fin de incorporar una referencia expresa a tales instrumentos, tomando en cuenta que ciertos tratados de derechos humanos -los enumerados en el artículo 75, inciso 22- tienen rango constitucional y que los restantes tratados, sean de derechos humanos o se refieran a otra materia, están por encima de las leyes.

No obstante esta omisión, no hay duda que los gobernadores de provincia son agentes del Gobierno federal para hacer cumplir también los tratados, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones y en lo que concierne a sus facultades.

La idea de *agencia* contenida en aquel precepto resulta funcional a lo previsto tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con respecto a la aplicabilidad de sus disposiciones a todas las partes componentes de los Estados federales.

Ambos Pactos tienen jerarquía constitucional en la Argentina. Por lo tanto, mal podrían los gobernadores de provincia ser agentes del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución si no hicieran cumplir, además, los instrumentos internacionales equiparados a ella en jerarquía, aun cuando no integran el texto constitucional. Lo dicho vale también en relación con los instrumentos que no son tratados pero están igualmente dotados de jerarquía constitucional, como la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

1.11 Las constituciones provinciales

Revisando los textos constitucionales de las provincias que participan en el proceso que se estudia en este trabajo, el cuadro que se observa es el siguiente.

La Constitución de Córdoba, luego de su reforma de 2001, establece que el Gobernador de la Provincia “celebra tratados y acuerdos para la gestión de intereses provinciales (...) con el Estado Federal, las demás Provincias, los Municipios y entes públicos ajenos a la Provincia, con aprobación de la Legislatura y dando cuenta oportunamente al Congreso de la Nación, en su caso”. A renglón seguido, dice: “También celebra convenios, con idénticos requisitos, con otras naciones, entes públicos o privados extranjeros y organizaciones internacionales, e impulsa negociaciones con ellas, sin afectar la política exterior a cargo del Gobierno Federal”⁵⁸.

Del texto se desprende la exigencia de la aprobación de los convenios por la Legislatura, así como la de dar oportuna cuenta al Congreso de la Nación. Esta última debe cumplirse antes de la primera, pues, de otro modo, el test de compatibilidad de cada convenio con la política exterior del Gobierno Federal, entendido en el sentido indicado antes, quedaría en manos de los legisladores provinciales y si el juicio de éstos no coincidiera con el posterior de los diputados y senadores nacionales surgiría un problema de gravedad institucional.

La Constitución de Salta dispone que corresponde al Poder Legislativo “aprobar o desechar los tratados suscriptos por la Provincia con otras Provincias, la Nación, Municipios de otros Estados, Organismos Internacionales o Estados Extranjeros (...), de conformidad con la Constitución Nacional y disposiciones de esta Constitución” (artículo 127).

La Constitución de Jujuy ha sido reformada por última vez en 1986. De modo que la disposición de su artículo 123, inciso 34, es anterior a la del artículo 124 de la Carta Magna nacional. El precepto dice que corresponde a la Legislatura “aprobar o desechar los tratados y convenios celebrados con la Nación, las Provincias, los municipios, los entes públicos y privados extranjeros, y los organismos internacionales”.

⁵⁸ Artículo 144, inciso 4.

La reforma más reciente de la Constitución de Santiago del Estero data del año 2005. En virtud de ella, el artículo 136.1 establece que es atribución del Poder Legislativo “aprobar o desechar los tratados con la Nación, estados extranjeros u otras provincias para fines económicos, de administración de justicia y, en general, asuntos de interés común”.

Cabe señalar, además, que las provincias de Catamarca, Córdoba, Chubut, La Rioja, Río Negro y Tierra del Fuego han incorporado en sus leyes fundamentales la facultad de gestionar en el plano internacional sus propios intereses. En orden a la dimensión humana de los procesos de integración, sobresale la fórmula utilizada por la Constitución de Catamarca, a cuyo tenor ha de promoverse “la concreción de acuerdos en el orden internacional con fines de bienestar social y progreso para los pueblos de la Provincia, sin perjuicio de las facultades del gobierno federal en esta materia” (artículo 6.8).

En cambio, la fórmula que prevalece (La Rioja, Río Negro y Tierra del Fuego) pone el acento en la satisfacción de los intereses de la Provincia. Por ejemplo, la Constitución riojana dice: “La Provincia detenta la facultad de efectuar en el orden internacional gestiones, actos o convenios que fueren necesarios para la satisfacción de sus intereses, sin perjuicio de la política exterior delegada al Gobierno Federal” (artículo 16). Se dirá que estos intereses comprenden aquellos fines, pero los intereses de los pueblos no siempre coinciden con los que defienden los estamentos de poder.

Por otro lado, se comprueba que tanto la Constitución de Mendoza como la de Neuquén, dos provincias históricamente vinculadas con el país vecino, no han acusado aún recibo de la prerrogativa que deriva del artículo 124 de la Constitución de la Nación. En la misma situación se encuentra Santa Fe. Y un caso singular es el de Tucumán, cuya ley fundamental sólo hace referencia a los tratados y convenios con “organismos e instituciones internacionales” (artículo 67, inciso 24), lo cual indica que se ha asumido que los acuerdos con instituciones como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) son los que tienen más posibilidades de concreción.

El reconocimiento constitucional del *ius tractatum* coloca a los entes territoriales beneficiados con ello en una posición expectante con respecto a sus posibilidades de inserción internacional, pero es un hecho notorio “la reluctancia de los Estados

soberanos a mezclarse con quienes no lo son”⁵⁹. De todos modos, los convencionales constituyentes de 1994, al conceder a las provincias aquella prerrogativa, han dejado una puerta abierta para lo que el futuro de las relaciones internacionales pudiera traer.

Si alguna duda pudiera existir en cuanto al alcance del rol que le corresponde jugar al Congreso de la Nación en esta materia, la Constitución de San Juan la despeja al decir que el Gobernador tiene atribución para celebrar y firmar tratados con la Nación, las Provincias, los municipios y entes de derecho público y privado, nacionales o extranjeros, pero que “cuando se trate de convenios celebrados con entes públicos extranjeros se dará conocimiento previo al Congreso de la Nación” (artículo 189, inciso 9).

Los textos examinados hablan, indistintamente, de convenios internacionales, tratados, convenios, acuerdos, tratados y convenios, pero un tratado es “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional”, o un acuerdo de las mismas características “entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales”, o bien “entre organizaciones internacionales”⁶⁰. Por lo tanto, un acuerdo que se celebrara por escrito entre uno o varios entes componentes del Estado argentino y uno o varios Estados extranjeros no constituiría un tratado en los términos de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados. Por esta razón, se sostiene que los textos constitucionales que hacen referencia a “tratados” pueden verse como un posible avance sobre lo dicho por la Constitución nacional⁶¹.

Se trata de una cuestión terminológica, no de conceptos distintos. La fórmula combinada “tratados y convenios” parece aludir, respectivamente, a los acuerdos con Estados o entes territoriales de Estados extranjeros y a los acuerdos con organismos internacionales.

⁵⁹ Remiro Brotons y otros, *op. cit.*, p. 242.

⁶⁰ Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (1969), art. 2.1 a) y Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales (1986), art. 1 a).

⁶¹ Carbajales, J. y Gasol, C., “La gestión internacional de las provincias en el sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones”, en *Las provincias argentinas en el escenario internacional*, p. 73.

1.12 La situación de las regiones, provincias y comunas chilenas

La Constitución de Chile proclama en su artículo 3 que el Estado es unitario, pero su administración “será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley”. En la misma disposición, modificada por la ley 20.050 de 2005, se establece que “los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”.

Más adelante, en el Capítulo XIII, bajo el título “Gobierno y Administración Interior del Estado”, establece la división del territorio de la República en regiones y la de éstas en provincias, disponiendo además la división de las provincias en comunas. La creación y la supresión de regiones, provincias y comunas, así como su denominación, la modificación de sus límites y la fijación de las capitales de las regiones y provincias es materia de una ley orgánica constitucional⁶².

De la división del país en seis grandes regiones, proyecto impulsado por la Corporación de Fomento en 1950, se pasó a una regionalización basada en polos de desarrollo, iniciativa que llevó adelante la Oficina de Planificación Nacional en 1965. Fueron establecidos un centro de desarrollo nacional (Santiago), tres polos de desarrollo multirregional (Antofagasta, Valparaíso y Concepción) y, en un tercer nivel, polos de desarrollo regional.

Mediante decreto N° 212, del 17 de diciembre de 1973, se creó la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, y a partir de 1974 rige la regionalización propuesta por dicho organismo, habiéndose agregado en 2007 dos nuevas regiones: la XIV Región de Los Ríos y la XV Región de Arica y Parinacota. Y en la Constitución de la República, tras la reforma de 1991 sobre gobierno y administración regional y provincial, la regionalización alcanzó estatuto constitucional: “El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones. La ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada” (art. 3).

Se hace notar, sin embargo, que ni en el texto de 1980 ni en la reforma introducida en 1991 se utiliza el término “regionalización”, pues la Carta Fundamental

⁶² Artículo 99, modificado por la ley 20.050 de 2005 (D.O., 26/08/2005).

se refiere a la cuestión hablando de descentralización y desconcentración⁶³. Sólo con la modificación introducida en 2005 aparece aquel término. Lo que “se descentraliza es la función de administración superior de cada región”, para cuyos efectos se crea el gobierno regional⁶⁴.

El gobierno de cada región está constituido por un intendente y un consejo regional. El intendente es “de la exclusiva confianza del Presidente de la República” y ejerce “sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente, de quien es su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción”. De acuerdo con el artículo 101 de la Constitución, el intendente es el presidente del consejo regional y tiene las funciones de “coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operan en la región”.

El consejo regional es “un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende”.

La ley 20.390 (2009)⁶⁵ ha reformado la Constitución en materia de gobierno y administración regional, permitiendo que los consejeros regionales sean elegidos en votación directa, de conformidad con la ley orgánica constitucional respectiva. Su mandato dura cuatro años y pueden ser reelegidos.

En cada provincia existe una gobernación, “órgano territorialmente desconcentrado del intendente”, y el gobernador es nombrado y removido por el Presidente. Corresponde al gobernador el ejercicio, de acuerdo con las instrucciones del intendente, de la supervigilancia de los servicios públicos que existan en la provincia. En cada provincia existe, además, un consejo económico y social provincial de carácter

⁶³ Verdugo Marinkovic, Mario y otros, *Derecho Constitucional*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2011, t. II, p. 375.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 577.

⁶⁵ Promulgada el 16 de octubre de 2009 y publicada en el Diario Oficial de Chile del 28 de octubre de 2009.

consultivo. Y los gobernadores pueden designar delegados “para el ejercicio de sus facultades en un o más localidades”.

La administración local de cada comuna reside en una municipalidad, constituida por el alcalde, su máxima autoridad, y el consejo, estando integrado este último por concejales elegidos mediante sufragio universal. El consejo es el órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y ejerce funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras, así como otras atribuciones que se le encomienden.

“Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna” (art. 107). Las municipalidades pueden asociarse entre sí “para el cumplimiento de sus fines propios”, dando forma de ese modo a las agrupaciones de comunas, y pueden establecer “en el ámbito de las comunas o agrupaciones de comunas, de conformidad con la ley orgánica constitucional respectiva, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana”⁶⁶.

La Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional n° 19.175, en su artículo 16, literal g), señala como una de las funciones del gobierno regional la de “participar en acciones de cooperación internacional en la región, dentro de los marcos establecidos por los Tratados y Convenios que el Gobierno de Chile celebre al efecto y en conformidad a los procedimientos regulados en la legislación respectiva”⁶⁷.

En otras palabras, las reglas de juego son definidas por el Estado nacional, pero el marco legal establecido, que limita la actividad de los gobiernos regionales a la integración en la región, abre un abanico de posibilidades de acción en materia de integración regional, subregional, binacional y, adicionalmente, subnacional.

⁶⁶ Las disposiciones examinadas están contenidas en el Capítulo XIII, “Gobierno y Administración Interior del Estado”, que comprende los artículos 99 a 115.

⁶⁷ Diario Oficial de Chile, 11 de noviembre de 1992. La ley 19.194, publicada en el Diario Oficial del 9 de enero de 1993, modifica la ley 19.175.

Teniendo en cuenta sus distintas funciones, es válido concluir que el gobierno regional desarrolla acciones de planificación, acciones de carácter resolutivo, acciones de apoyo técnico y acciones de coordinación o de participación con otros entes públicos o privados, y cabe destacar que “las regiones constituyen un escalón intermedio entre el proceso de definición de políticas a nivel nacional y la aplicación e implementación concreta de dichas políticas a nivel local”⁶⁸.

En el marco de la internacionalización de Chile, “las regiones han adquirido un creciente protagonismo en las últimas dos décadas” y las relaciones interregionales transfronterizas que vienen desarrollándose “encuentran un emblemático exponente en la relación subnacional entre Argentina y Chile”, pero “esta privilegiada y promisoría avanzada de las regiones en el concierto internacional topa con un obstáculo estructural que frena su desarrollo: el centralismo del Estado chileno”.

“Así, al tiempo que como país estamos muy ‘globalizados’ y que la globalización, con sus imperativos, tira de las regiones y les exige internacionalizarse, el proceso de descentralización política y administrativa no avanza con la misma velocidad, lo que redundaría en que nuestras administraciones subnacionales, teniendo un indiscutido y privilegiado potencial de internacionalización, no cuenten con las atribuciones, las competencias y el instrumental necesario para cumplir esta misión a cabalidad”⁶⁹.

“Por lo tanto, si queremos avanzar de verdad en una internacionalización que contribuya al desarrollo, Chile necesita una regionalización democrática que traspase más poder desde el gobierno central a los gobiernos regionales y comunales”⁷⁰.

1.13 Acuerdos celebrados entre entes territoriales argentinos y chilenos

El resultado del reconocimiento del *ius ad tractatum* a los entes territoriales ha sido “una práctica centrada en relaciones culturales y de *vecindad* en que las partes de

⁶⁸ Verdugo Marinkovic, *op. cit.*, p. 579.

⁶⁹ Schnake, L., “Paradiplomacia en Chile: el caso de la Región Metropolitana”, en Koschützke, A., Ensignia, J. y Gerber, B. (eds.), *Análisis y Propuestas-Relaciones Internacionales*, Santiago, Publicaciones, Análisis y Propuestas, 2011, p. 3., p. 2.

⁷⁰ *Ibid.*, p.3.

los acuerdos -para los que se evita a menudo la denominación formal de *tratados*- suelen ser *homogéneas* (entes territoriales dependientes de ambos lados) dada la reluctancia de los Estados soberanos a mezclarse con quienes no lo son⁷¹.

Tales notas distintivas se aprecian en el Convenio de Complementación Sanitaria celebrado en 1996 entre la XII Región y la Provincia de Tierra del Fuego a los efectos de la prestación del servicio de salud en la Isla Grande de Tierra del Fuego e islas aledañas⁷².

Se aprecian también en el Convenio de Integración Deportiva celebrado en Temuco en 2004 entre Neuquén y la región de la Araucanía y en el Convenio Marco de Colaboración Turística entre los municipios argentinos de San Rafael y Malargüe (Mendoza) y la región del Maule, por el lado chileno. El acuerdo tiene por objeto establecer lazos concretos de cooperación a los efectos de intensificar el intercambio turístico entre las partes⁷³, y en su marco se celebró el I Congreso de Turismo de ambas regiones en la ciudad de Talca, entre el 26 de septiembre y el 2 de octubre de 2005.

El Protocolo de Cooperación entre Municipios ATACALAR de Chile y Argentina, firmado en 2006 entre autoridades locales de Catamarca y Atacama, así como el Convenio Marco de Prestaciones y Acciones Recíprocas en Materia de Salud, celebrado entre la provincia de Santa Cruz y la región de Magallanes, son también manifestaciones del *ius ad tractatum* de los entes territoriales. En la reunión de 2006 del Comité de Integración Austral, las delegaciones de la Subcomisión de Salud invitaron a las provincias y regiones integrantes del Comité a adherir a ese Convenio.

⁷¹ Remiro Brotons y otros, *op. cit.*, p. 242.

⁷² La ley provincial N° 304 autorizó al Poder Ejecutivo Provincial “a realizar, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación, las negociaciones que sean necesarias para la constitución de una comisión mixta argentino-chilena integrada por representantes de la Provincia de Tierra del Fuego para la firma de un Convenio de Complementación Sanitaria entre la XII Región Chilena y la Provincia de Tierra del Fuego tendiente a prestar eficiente y coordinadamente los servicios de salud en la Isla Grande de Tierra del Fuego y demás islas aledañas” (art. 1).

⁷³ Véase acta del XIII Encuentro del Comité El Pehuenche, celebrado en San Rafael, Mendoza, los días 14 y 15 de abril de 2005.

El Convenio Marco de Educación, que data del 28 de septiembre de 2006, ha sido incorporado a la agenda de trabajo de la Subcomisión de Educación del Comité Paso Cristo Redentor en 2007.

El Convenio Marco de Cooperación para el Combate de Incendios Forestales y Rurales Fronterizos entre la región de Magallanes y Antártica Chilena y la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, cuyo proyecto fue presentado en 2008 en el seno de la Comisión de Pesca, Recursos Naturales y Medio Ambiente del Comité de Integración Austral por el Director de la Corporación Nacional Forestal de la región de Magallanes y el Secretario de Desarrollo Sustentable y Ambiente de la provincia de Tierra del Fuego, agranda la lista de instrumentos de que se trata.

Un nuevo antecedente surge del acta final del XXVII Comité de Integración Región de Los Lagos, celebrado en San Carlos de Bariloche los días 11 y 12 de junio de 2009. Consta en dicho documento que en el seno de la Subcomisión de Familia se tomó conocimiento de la existencia del Convenio en Temas de Infancia entre la provincia de Neuquén y la región de la Araucanía y se asumió el compromiso de trabajar en su implementación.

Otro ejemplo que puede citarse es el de un convenio de cooperación para avanzar en acciones y gestiones con el objeto de propender al desarrollo del Corredor Bioceánico Norpatagónico, firmado el 19 de agosto de 2010 por las provincias de Río Negro y Chubut y dos regiones trasandinas, la de Los Lagos y la de Los Ríos.

Las partes han señalado que el acuerdo se inscribe en el marco del Tratado de Maipú entre Argentina y Chile y resulta una proyección de las acciones de cooperación desarrolladas en el Comité de Integración en el que la Región de Los Lagos y las provincias de Río Negro y Chubut participan. Nótese la intención de evitar reparos, teniendo en cuenta que el régimen constitucional chileno no reconoce, al menos de modo explícito y específico, *ius ad tractatum* a las regiones. Por consiguiente, la práctica estaría justificada en que, al reconocerse a las regiones chilenas la facultad de participar en acciones de cooperación en la región, existe un reconocimiento implícito de la facultad de tales regiones de celebrar convenios internacionales.

1.14 La frontera común

En cualquier estudio sobre la relación entre Argentina y Chile la frontera común de más de 5.000 km es una referencia necesaria, pero antes de abordar el tema se impone una aproximación al concepto de frontera, en el plano jurídico y en el político, poniendo de relieve que las distintas definiciones del concepto han marcado la historia de esa relación.

El principio de estabilidad de las fronteras juega un papel clave en las relaciones internacionales y se halla resguardado por el Derecho Internacional. Según el artículo 11 de la Convención de Viena sobre Sucesión de Estados en Materia de Tratados, una sucesión de Estados no afecta una frontera establecida por tratado ni las obligaciones y los derechos, establecidos por vía convencional, “que se refieran al régimen de una frontera”.

Y la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, en su artículo 62.2 a), dispone que el cambio fundamental de las circunstancias no puede alegarse como causa para dar por terminado un tratado o retirarse de él si ese tratado establece una frontera. No es aplicable, además, lo previsto en el artículo 54, literal a), de la Convención de 1969. Según esta norma, la terminación de un tratado puede tener lugar “conforme a las disposiciones del tratado”, pero tal solución debe dejarse de lado cuando el instrumento en cuestión ha fijado una frontera.

Así resulta de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el *Asunto de la Controversia Territorial* (Jamahiriya Árabe Libia/Chad). En este fallo, dictado el 3 de febrero de 1994, la Corte concluyó que la frontera entre Libia y Chad está definida en el Tratado de Amistad y Buena Vecindad, de 1955, celebrado entre la República Francesa, Estado predecesor en la sucesión de Estados que tuvo lugar al independizarse Chad, y el Reino Unido de Libia, y que, pese a que una de las disposiciones del Tratado establecía que éste se concertaba por veinte años, “una vez convenida, la frontera permanece, pues cualquier otro enfoque viciaría el principio fundamental de la estabilidad de las fronteras. Una frontera establecida por un tratado consigue así una permanencia de la que el propio tratado no goza necesariamente”. Por eso, “cuando una

frontera ha sido objeto de un acuerdo, la existencia continua de esa frontera no depende de la continuidad de la vigencia del tratado mediante el cual se fijó”⁷⁴.

Para que pueda hablarse de frontera es preciso que un Estado comparta con otro un área determinada, que tenga un vecino. De allí que todos los Estados tienen límites, pero no todos tienen fronteras⁷⁵. No obstante, el hecho de que haya una frontera “no logra romper la interdependencia de hecho que, por la fuerza de las cosas, existe inevitablemente entre las regiones vecinas y en general entre los territorios contiguos de dos Estados limítrofes”⁷⁶. Con la intención de abarcar esta realidad, la doctrina distingue la “frontera zona” (o zona fronteriza) de la “frontera límite”, también llamada “límite fronterizo” o “línea fronteriza”. La zona fronteriza es entendida como una zona de transición, “cuyos habitantes, de uno y otro lado, comparten vivencias, tienen frecuentes contactos e incluso forjan lazos familiares”⁷⁷.

El Tratado de Límites de 1881 establece que la línea fronteriza entre Argentina y Chile correrá por las cumbres más elevadas de la Cordillera de los Andes que dividan las aguas. Estos términos expresan una concepción lineal de la frontera, que se compadece con la naturaleza del tratado y, sobre todo, con las ideas políticas de aquel momento. De modo que, en ese contexto, la frontera se concebía sólo como una línea divisoria.

Un siglo después, el Tratado de Paz y Amistad (1984) proclama en su preámbulo que el Tratado de Límites de 1881 y sus instrumentos complementarios son el “fundamento inmovible de las relaciones entre la República Argentina y la República de Chile”. El aporte del Tratado de 1984 consiste en la introducción del concepto de integración física y en la definición de una agenda de temas de interés común, como la explotación de recursos naturales, la protección del medio ambiente y la complementación turística, además de los relacionados con las vías de comunicación,

⁷⁴ CIJ, *Recueil*, 1994, p. 37.

⁷⁵ Remiro Brotóns y otros, *op. cit.*, p. 498. Se hace notar allí que no tienen fronteras los Estados insulares y archipiélagos que no comparten con otro Estado un territorio insular.

⁷⁶ Pastor Ridruejo, J. A., *op. cit.*, p. 339.

⁷⁷ Pereira, J.C. (coord.), *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*, Barcelona, Ariel, 2008, p.416.

con lo cual se avanza hacia la cooperación transfronteriza y se añade la visión de la frontera como zona de conexión y de cooperación.

De hecho, esta visión existió hasta las primeras décadas del siglo XX, más allá de la fijación de la línea fronteriza, tal como hace notar Bandieri: “El movimiento general de comercio y transporte hacia Chile se sostuvo sin variantes al menos hasta 1920, favorecido por las características físicas de las áreas norpatagónicas y por la presencia de numerosos valles que facilitaban el tránsito de un lado a otro de la cordillera”. Por estas razones, “la principal moneda circulante en el interior rural cordillerano hasta avanzada la década de 1920, al menos en el caso de Neuquén, era la moneda chilena, mientras que la de origen argentino casi ni se usaba”⁷⁸.

La imposición del límite desdibujó la realidad social de la zona, por lo que es válido preguntarse “hasta dónde son confiables las precisiones de la nacionalidad en un área en la cual los límites con Chile todavía no estaban claros, y ser chileno o argentino, máxime para los descendientes de indígenas, podía no ser una categoría absoluta. De hecho, en el caso de Neuquén, los documentos oficiales dan cuenta de la costumbre instalada en las áreas rurales de ir a anotar los hijos a Chile, aunque hubieran nacido en el lugar”⁷⁹.

Más aún, “el origen chileno o argentino pretende invalidar la preexistencia de los pueblos originarios”⁸⁰. Por lo tanto, “el reconocimiento de este espacio integrado en la ‘época de los abuelos’, según los relatos de los pobladores actuales, resalta y actualiza tanto la expropiación de la tierra como la violencia en la imposición de una frontera binacional que subyace a la incorporación al Estado-Nación-Territorio”⁸¹.

El Estado nacional distinguió entre parcialidades “en función de la relación de alianza y conflicto que mantenía con cada una de ellas. Los ‘indios amigos’ recibían dinero, caballos, alimentos y vicios a cambio de la defensa de las fronteras y eran

⁷⁸ Bandieri, S., *Historia de la Patagonia*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2005, p. 265.

⁷⁹ *Ibíd.*, p. 219.

⁸⁰ Valverde, S. y otros (eds.), *Relatos Patagónicos. Historias familiares en la construcción del espacio social en Villa Traful*, Córdoba, Ferreyra Editor, 2008, p. 31.

⁸¹ *Ibíd.*

considerados ‘indios argentinos’, a diferencia de quienes no aceptaban esta relación y se diferenciaban bajo el tópico de ‘indios chilenos’”⁸².

Los mecanismos institucionales y los compromisos políticos y jurídicos que enmarcan en el presente la relación bilateral argentino-chilena crean condiciones favorables para la integración, pero ésta no va a ser profunda ni permanente “si los planes de enseñanza siguen apelando a la vieja concepción de la frontera como línea divisoria para atacar o para defender, pero siempre para separar. Es urgente avanzar con la apertura de una frontera que sea zona de encuentro con los ‘otros’ transfronterizos y sea visualizada como ‘puerta giratoria’ o ‘puente’ de unión y crecimiento conjunto”⁸³.

Por el Acuerdo sobre Coordinación de Apertura y Cierre de Pasos Fronterizos de 1996 y su Acuerdo Complementario de 1997 se convino la habilitación y denominación de 59 pasos fronterizos, fijándose un procedimiento para autorizar el uso ocasional de pasos no habilitados. De estos 59 pasos 39 son permanentes, lo cual quiere decir que se puede transitar por ellos todo el año, y hay allí de modo permanente autoridades migratorias y aduaneras. En lo que respecta a Argentina, “en muchos de ellos la autoridad del paso es la Gendarmería Nacional que actúa también por delegación de funciones con respecto a Aduana, Senasa y Migraciones”⁸⁴.

Hay además 19 pasos temporales, que son aquellos que se habilitan desde el 1 de noviembre al 30 de abril, sea por razones climáticas o debido a que no se usan en otras épocas del año. Y están también los llamados “pasos ocasionales”, situados al sur de ambos países, que se utilizan principalmente para turismo de aventura y son abiertos cuando un particular o una empresa lo solicita para una expedición en especial. Existen otras habilitaciones, de carácter puntual. El paso Reigolil, por ejemplo, se habilita todos los años en un período determinado, que no siempre es el mismo, ya que depende de la

⁸² *Ibíd.*, p. 23.

⁸³ Recondo, G., “La cultura y la educación”, *Perspectivas y Desafíos del Proceso de Integración Argentino-Chileno a Diez Años del ACE 16*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales-Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, 2002, p. 95.

⁸⁴ Sanz de Urquiza, J., “El proceso de integración física. Las relaciones fronterizas”, en *Perspectivas y Desafíos del Proceso de Integración Argentino-Chileno a Diez Años del ACE 16*, p. 142.

posición de los astros. Por ese paso llegan a territorio argentino mapuches chilenos para desarrollar ciertas actividades sagradas que se conocen como “rogatorias”⁸⁵.

Para completar la información pertinente, hay que decir que en 2002 se firmó el Segundo Acuerdo Complementario del Acuerdo sobre Coordinación de Apertura y Cierre de Pasos Fronterizos. Este instrumento acoge expresamente aquella tradición al disponer que el paso Reigolil “se habilita al sólo efecto de las rogativas indígenas y durante el período en que se celebren” (art. 4).

1.15 Las relaciones de vecindad y la cooperación transfronteriza

Las relaciones entre países vecinos, así como las relaciones entre regiones vecinas, incluyen múltiples interacciones e intercambios. En las zonas donde uno y otro territorio toman contacto esas relaciones se hacen más intensas y frecuentes a través de la circulación de personas, incluyendo el traslado cotidiano de quienes viven en un lado de la frontera pero trabajan en el otro, por mencionar sólo una las cuestiones inherentes al hecho fronterizo. De manera que las relaciones de vecindad constituyen un marco propicio para que diversos actores encaren en conjunto la solución de problemas comunes.

En la década de 1990 Chile “inauguró una nueva etapa de su Política Exterior Vecinal (PEV)” y durante las administraciones Aylwin y Frei “el tema vecinal se convirtió en un *issue* mayor, superando lo observado en décadas pasadas tanto en gravitación dentro del esquema exterior general cuanto en grado de elaboración”, ya que “por esta vía se podía marcar un rasgo diferenciador con la administración militar, caracterizada por el recelo y amenazas mutuas con los vecinos, sin que ello significase un giro dramático en la historia de las relaciones exteriores de Chile”⁸⁶.

La apuesta de situar la agenda externa vecinal como punto central de la política exterior “recibió el estímulo complementario de un factor exógeno vital”, consistente en las singularidades de la democracia argentina, con un escenario “marcado por la triple derrota de los militares: 1-política, por la cuestión de los derechos humanos; 2-

⁸⁵ *Ibíd.*, p. 143.

⁸⁶ Witker, I., “La política exterior vecinal de Chile durante los ‘90”, en Lacoste, *op. cit.*, pp. 145-146.

económica, por la mala administración económica y por la astronómica deuda externa que dejaron tras su abandono del poder; y 3-militar, por su derrota en las Malvinas”⁸⁷.

“Ello los inhibió como fuerza condicionante de la política interna y externa argentina y aminoró cualquier intento aventurero y armamentista contra sus vecinos. De ahí entonces la excelente acogida que brindó la administración Menem a las iniciativas de los gobiernos post-Pinochet”⁸⁸.

Superados los problemas limítrofes entre Argentina y Chile, ha ganado espacio la dimensión positiva de las relaciones de vecindad, es decir, la cooperación transfronteriza⁸⁹. A lo largo del tiempo, esa cooperación se ha canalizado a través de la Comisión Mixta de Límites, la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física, los Comités de Frontera y los Comités de Integración, así como de otros mecanismos binacionales existentes, incluyendo el Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno (COMPERSEG), entre cuyas tareas se encuentra el desminado fronterizo⁹⁰.

La cooperación transfronteriza se desarrolla en distintos planos. De arriba hacia abajo, en el ámbito del Estado y sus entes territoriales, y extendiéndose hacia actores no estatales. También puede desarrollarse en el marco de organizaciones internacionales de cooperación o de integración. En el caso de los países mencionados involucra a los respectivos Estados nacionales, a provincias y regiones, comunas y municipios, junto con actores no estatales diversos. Se lleva a cabo en el contexto de la relación binacional y en el esquema multilateral representado por la Zona de Integración del Centro-Oeste

⁸⁷ *Ibíd*, p. 146.

⁸⁸ *Ibíd*.

⁸⁹ Véase Pastor Ridruejo, *op. cit.*, pp. 339-341. Dice este autor que “las relaciones de vecindad son de un doble orden”. En algunos casos “determinan cortapisas en el ejercicio de la soberanía territorial”, de modo que su proyección jurídica adquiere carácter limitativo de la soberanía. En otros casos, “comportan manifestaciones intensas de cooperación a nivel internacional”.

⁹⁰ El COMPERSEG fue creado en noviembre de 1995, cuando se firmó el Memorándum de Entendimiento entre la República de Chile y la República Argentina para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materias de Seguridad de Interés Mutuo. El COMPERSEG surgió como producto de las recomendaciones de la Reunión de Expertos de la OEA sobre Medidas para el Fortalecimiento de la Confianza Mutua, que se llevó a cabo en Buenos Aires del 15 al 18 de marzo de 1994.

de América del Sur (ZICOSUR) y constituye, además, uno de los medios para lograr ciertos objetivos específicos de la UNASUR⁹¹.

El 21 de mayo de 1980 se aprobó, en el seno del Consejo de Europa, la Convención-marco europea sobre cooperación transfronteriza entre comunidades y autoridades territoriales. De acuerdo con su artículo 2 se considera como cooperación de ese tipo “toda acción concertada tendiente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias partes contratantes, así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin. La cooperación transfronteriza se ejercerá en el marco de las competencias de las comunidades o autoridades territoriales, tal como esas competencias se definen en el derecho interno”.

Y en 1987, en un simposio universitario, surgió una “Declaración sobre los aspectos jurídicos de la cooperación transfronteriza”. Este instrumento destaca que los acuerdos entre gobiernos no centrales “no afectan a las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales en la medida en que no se sitúen en el nivel del Derecho Internacional, o bien estén desprovistos de efectos jurídicos (como es el caso de las declaraciones de intención), o bien establezcan obligaciones regidas por uno o varios Derechos internos”⁹².

En los años más recientes, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación se ha convertido en el instrumento financiero de la política europea de vecindad. El Documento de Estrategia 2007-2013, Programa Indicativo 2007-2010, dice que “la cooperación transfronteriza es un componente integral de la Política de Vecindad de la Unión Europea y de la Asociación Estratégica entre la Unión Europea y Rusia”.

La cooperación transfronteriza está concebida allí para ayudar al “desarrollo económico y social a ambos lados de las fronteras comunes, abordar desafíos comunes

⁹¹ Siguiendo a Sánchez Rodríguez, cabe distinguir dos modelos de cooperación transfronteriza en América. El primero en el tiempo es de carácter bilateral y tiene por objeto principal la demarcación de las fronteras comunes y su conservación. El segundo admite modalidades bilaterales o plurilaterales y pone énfasis “en la cooperación para la satisfacción de intereses comunes en torno a la frontera”. Ver Sánchez Rodríguez, L., *Derecho Internacional Público: Problemas Actuales*, Madrid, Beramar, 1993, pp. 219-224, y *Derecho Internacional y Crisis Internacionales*, Madrid, Iustel, 2005, pp. 116-120.

⁹² Véase Pastor Ridruejo, *op. cit.*, p. 342.

como el medio ambiente, la salud pública y la prevención y lucha contra el crimen organizado, garantizar fronteras eficientes y seguras, y promover acciones de cooperación transfronteriza local de ‘pueblo a pueblo’”.

No existe en el ámbito latinoamericano o suramericano un instrumento específico para la cooperación transfronteriza, pero en el Tratado de Maipú de Cooperación e Integración entre la República Argentina y la República de Chile se prevé, como uno de los objetivos del Tratado, el de “reforzar la coordinación existente entre las autoridades locales de ambos Estados en espacios ampliados que agrupen a provincias argentinas y regiones chilenas vinculadas por su vecindad y complementariedad natural” (art. 1.k).

Un documento de valor político es la Declaración de Ciudad del Este sobre Cooperación Transfronteriza para la Integración Regional (2009), elaborado por el I Foro de Cooperación Transfronteriza “Argentina-Brasil-Paraguay”. Se dice allí que “la creación de áreas fronterizas de paz y desarrollo, basadas en la cooperación, contribuye a la cohesión social y territorial, posibilita la reducción de las tensiones entre países y consolida los procesos de integración”, remarcándose que “los gobiernos intermedios y locales sudamericanos son actores claves para la gobernabilidad de nuestras áreas fronterizas” y que “las fronteras deben convertirse en motores de desarrollo y de integración, saldando así una deuda histórica de marginación y zonas de conflicto”.

Se concluye en el documento que “la cooperación transfronteriza debe ser tema prioritario de las políticas de desarrollo de nuestros gobiernos y de las políticas de cooperación de la comunidad internacional”⁹³.

En el escenario latinoamericano de estos tiempos, “la cooperación transfronteriza es percibida como uno de los instrumentos clave para avanzar en el proceso de integración”⁹⁴. Es que “en América Latina se está definiendo una nueva geografía económica que no sigue las líneas fronterizas, afianzándose la idea de que el

⁹³ El I Foro de Cooperación Transfronteriza fue organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay, el Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), el Instituto Italo-Latinoamericano y la Gobernación del Departamento de Alto Paraná, y se reunió en Ciudad del Este (Paraguay) los días 29 y 30 de abril de 2009.

⁹⁴ Schanke, *op. cit.*, p. 2.

desarrollo latinoamericano dependerá, en buena medida, de la capacidad de crear áreas de integración que promuevan procesos convergentes de desarrollo a nivel institucional y entre los actores económicos, sociales y culturales” y, en consecuencia, “a través de la cooperación transfronteriza se abre una dimensión nueva del desarrollo local, que rompe las rígidas divisiones nacionales creando nuevas áreas que ya no encajan en la lógica de los Estados”⁹⁵.

Este trabajo se centrará en la experiencia de cooperación transfronteriza que tiene lugar en los Comités de Integración argentino-chilenos, pero no menos valiosa es la experiencia de tal tipo de cooperación en el ámbito de la ZICOSUR y en el de Aymaras sin Fronteras⁹⁶.

Por último, un ámbito especial de las relaciones de vecindad es el referido a los acuíferos transfronterizos⁹⁷. Mediante resolución adoptada el 13 de enero de 2009, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha tomado nota del proyecto de artículos sobre el Derecho de los Acuíferos Transfronterizos presentado por la CDI, señalándolo a la atención de los gobiernos⁹⁸. En la misma resolución, la Asamblea alienta a los Estados interesados a concertar arreglos bilaterales o regionales para la adecuada gestión de sus acuíferos transfronterizos teniendo en cuenta lo previsto en el proyecto de artículos. Según este instrumento, cada Estado del acuífero tiene soberanía sobre la parte del acuífero o sistema transfronterizo acuífero situada en su territorio y debe ejercerla teniendo en cuenta el principio de explotación equitativa y razonable.

⁹⁵ Marteles Moreno, S., “Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: la Experiencia del programa Fronteras Abiertas”, en *Revista de Estudios Transfronterizos Si Somos Americanos*, vol. X, n° I, 2010. Citada por Schanke, *op. cit.*, p. 2.

⁹⁶ Aymaras sin Fronteras es una alianza transfronteriza que tiene como objetivo apoyar la adopción de un Plan de Acción Estratégico para el desarrollo económico, social y cultural de la población aymara que vive en el área transfronteriza de Bolivia, Perú y Chile. Puede subrayarse que “es una plataforma conformada por 57 municipios, desde la cual se están dando iniciativas de cooperación transfronteriza y esfuerzos de integración ‘desde abajo’”. Véase Schanke, *op. cit.*, p. 6. Para mayor información puede verse el sitio oficial: www.aymarassinfronteras.org

⁹⁷ Véase Pastor Ridruejo, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2010, p. 342.

⁹⁸ A/Res/63/124.

Al no existir un acuífero transfronterizo que vincule a Argentina y Chile no cabe la posibilidad de un acuerdo bilateral con aquella finalidad, pero los términos del acuerdo firmado el 3 de agosto de 2010 por los países del MERCOSUR en San Juan, Argentina, para la preservación y el aprovechamiento del Sistema Acuífero Guaraní reflejan las previsiones del proyecto de artículos elaborado por la CDI con la asistencia técnica del Programa Hidrológico Internacional de la UNESCO.

El año anterior, y también en San Juan, las delegaciones de la Subcomisión de Educación del Comité de Integración Paso Agua Negra reafirmaron la vinculación entre vecindad y cooperación transfronteriza al acordar la formación de un equipo de investigadores de las universidades de la provincia de San Juan y la región de Coquimbo, tomando como eje el tema “Frontera y vecindad”⁹⁹.

1.16 La unidad transfronteriza

El Convenio 169 de la OIT, en su artículo 32, establece que “los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de la frontera, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente”.

A su vez, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas consagra el derecho de tales pueblos, en particular los que están divididos por fronteras internacionales, “a mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros así como con otros miembros a través de las fronteras” (art. 36.1). Para facilitar el ejercicio de este derechos, los Estados, “en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, deben adoptar medidas eficaces (art. 36.2).

⁹⁹ Véase el acta del XVIII Comité de Integración Paso Agua Negra.

Aparece, de ese modo, reconocido el derecho a la unidad transfronteriza, no contemplado en el Convenio 107 ni el proyecto original del Convenio 169 y recién incluido en el segundo borrador a propuesta de Colombia¹⁰⁰.

La realidad muestra que un número importante de pueblos indígenas quedaron separados por el trazado de las fronteras estatales. El pueblo mapuche es uno de ellos, dividido entre los dos Estados situados en la parte más austral de América del Sur.

Por eso, el artículo 1 del Convenio 169, al precisar a qué pueblos es aplicable el instrumento, se refiere a los pueblos que habitaban en el país de que se trate o en la región a la que pertenece dicho país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras.

Siguiendo a Gomiz y Salgado, puede decirse que el artículo 32 del Convenio y el artículo 36 de la Declaración no implican la desaparición de las fronteras pero obligan a los Estados a flexibilizar los controles y garantizar derechos específicos de los pueblos originarios en materias como residencia, circulación y paso de objetos ceremoniales o culturales, siendo el origen de tal protección el derecho colectivo de esos pueblos a mantener su unidad como pueblos preexistentes a los actuales Estados que han sido separados sin su consentimiento¹⁰¹.

El artículo 36 de la Declaración consagra, de un modo más explícito, el derecho a la unidad transfronteriza a favor de los pueblos indígenas divididos por fronteras internacionales, junto con el derecho de todo pueblo indígena a contacto y cooperación con otros pueblos originarios a través de las fronteras. En este último caso, se asiste a una forma de cooperación transfronteriza cuyo impulso básico proviene de la identidad indígena genérica.

La cooperación transfronteriza entre miembros de comunidades originarias resulta complementaria de la que tiene como protagonistas a otras comunidades y debe

¹⁰⁰ Véase Gomiz, M. y Salgado, J., *Convenio 169 de la O.I.T. sobre Pueblos Indígenas. Su aplicación en el derecho interno argentino*, Neuquén, Observatorio de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, 2010, p. 325.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 326.

estar incluida en toda política orientada a fortalecer la cooperación transfronteriza en general.

1.17 Las zonas fronterizas

Todo el territorio chileno está atravesado por una “Franja Limítrofe”, de 10 km, desde la frontera. Además, las regiones XV de Arica y Parinacota, XI de Aysén y XII de Magallanes y Antártida Chilena son “Zonas Fronterizas” y en cada uno de las doce restantes en que está dividido administrativamente el país hay comunas fronterizas¹⁰².

Por el lado argentino, existen zonas de seguridad de fronteras y zonas de frontera para el desarrollo, cuyas superficies han sido unificadas, excepto en el litoral marítimo de las provincias de Santa Cruz, Chubut y Río Negro, que se halla sujeto al régimen de zona de seguridad de frontera exclusivamente, y se han establecido también áreas de frontera¹⁰³. Estas últimas, creadas en 1970 por la ley 18.575¹⁰⁴, quedaron determinadas inicialmente por el decreto 469/70, que estableció diez áreas repartidas en las provincias de Formosa, Misiones, Neuquén y Santa Cruz. El decreto 1388/71 creó una nueva área de frontera, en la provincia de Chaco.

Las áreas de frontera fueron redimensionadas en 1987 con el propósito de fortalecer la integración y el desarrollo de las “comarcas fronterizas” -denominación utilizada en el decreto 1182/87- y sistematizar acciones comunes entre las autoridades nacionales, provinciales y municipales. Con posterioridad, el decreto 887/94 estableció en su Anexo I los límites de las zonas de frontera para el desarrollo y de las zonas de seguridad de frontera. Derogó además el decreto 1182/87 y delimitó, en su Anexo II, las áreas de frontera.

¹⁰² Decreto supremo del Ministerio de Relaciones Exteriores N° 1.166, del 20 de julio de 1999.

¹⁰³ Según disposiciones del decreto- ley 15.385/44, ratificado por la ley 12.913 (1946), de la ley 18.575 (1970), del decreto 1182/87, de la ley 23.554 (B.O., 05/05/1984) y del decreto 887/94, que unifica las superficies de las Zonas de Frontera para el Desarrollo y de las Zonas de Seguridad de Fronteras “por cuanto se trata de jurisdicciones donde se desarrollan acciones concurrentes a un mismo fin”.

¹⁰⁴ Boletín Oficial del 3 de febrero de 1970.

A su vez, el decreto 1648/2007 modificó el Anexo I del decreto 887/94 con respecto a los límites de las zonas de seguridad de frontera correspondientes a las provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz¹⁰⁵.

Las previsiones de aquella ley de 1970 se refieren al espacio adyacente al límite internacional, considerándolo, a los efectos de promover su crecimiento sostenido, zona de frontera para el desarrollo. Prevé el establecimiento, dentro de la zona de frontera, de áreas de frontera, a las que define como aquellas que “por su situación y características especiales requieren promoción prioritaria de su desarrollo” (art. 3).

El decreto ley 15.385/44 ha creado zonas de seguridad en todo el territorio argentino, con la intención de “complementar las previsiones territoriales de la defensa nacional”. Dichas zonas comprenden “una faja a lo largo de la frontera terrestre y marítima y una cintura alrededor de aquellos establecimientos militares o civiles del interior que interesen especialmente a la defensa del país” (art. 1). Las zonas situadas en la frontera se denominan “zonas de seguridad de fronteras” y las del interior “zonas de seguridad del interior”.

El ancho de las zonas de seguridad es variable, pues su fijación se ha confiado al Poder Ejecutivo atendiendo a la situación, la población, los recursos y los intereses de la defensa nacional, no pudiendo exceder en ningún caso de 150 km en la frontera terrestre, 50 km en la marítima y 30 km en las zonas del interior, mientras que “en los centros urbanos será objeto de una regulación especial” (art. 2).

La creación de zonas de seguridad se hizo con el objetivo de “argentinar” esas fracciones de territorio en concordancia con una política nacional de “mirar hacia adentro”¹⁰⁶.

Esta misma idea subyace en la ley 21.900, promulgada el 30 de octubre de 1978¹⁰⁷. En el mensaje de elevación al Poder Ejecutivo del proyecto respectivo puede leerse, luego de una referencia a la situación demográfica y social de América Latina, el

¹⁰⁵ Boletín Oficial de la República Argentina del 19 de noviembre de 2007.

¹⁰⁶ Sejas, Lidia, *Espacios territoriales en la integración fronteriza de Argentina con los países del Mercosur*, AmerSur, febrero de 2003, disponible en <http://amersur.org.ar/>

¹⁰⁷ Boletín Oficial, 7 de noviembre de 1978.

siguiente párrafo: “Esta situación sólo puede ser corregida a nivel de orientación desde la administración central, que encare los aspectos económicos, productivo-sociales e institucionales en sus implicancias espaciales. Se considera fundamental destacar este hecho, por cuanto la actual estructura urbana nacional, con una distribución de la población en el territorio nacional altamente desequilibrada, incide en la seguridad de nuestra frontera, presentando débiles bases de sustentación para afianzar la soberanía nacional”.

En contraposición, la ley 18.575 “mira hacia adentro” y a la vez “mira de reojo hacia afuera”. Esto se comprueba en las disposiciones relativas a los objetivos generales a alcanzar en la zona de frontera y a la política de radicación en esa zona. Así, el artículo 2 fija tres objetivos: a) Crear las condiciones adecuadas para la radicación de pobladores, así como para mejorar la infraestructura y explotar los recursos naturales; b) Asegurar la integración de la zona de frontera al resto del país; c) Alentar el afianzamiento de vínculos espirituales, culturales y económicos entre la población de la zona y la de los países limítrofes, de acuerdo con la política exterior del país. No se habla de integración o de cooperación con dichos países, pero al menos se reconoce la existencia de vínculos a consolidar, lo que, de todos modos, no se veía reflejado en la política exterior de entonces.

En la zona de frontera y en especial en las áreas de frontera la ley manda fomentar la radicación de habitantes argentinos nativos o argentinos naturalizados. En cuanto a los extranjeros, la exigencia legal es que tengan “probado arraigo al país” y reconocida moralidad (art. 8), y para favorecer la radicación se contemplan medidas promocionales orientadas a proporcionar, entre otras cosas, facilidad de acceso a la tierra y vivienda propia y elevación del nivel educacional, sociocultural y sanitario (art. 6). Según la ley, esas medidas han de proporcionar también estímulos suficientes para la radicación y el arraigo de población.

Sin embargo, para una persona de nacionalidad chilena el requisito de probado arraigo al país se volvió, durante el período de recrudecimiento del conflicto por el canal de Beagle, de cumplimiento imposible.

Con los cambios en la concepción de la frontera y los nuevos objetivos de la relación bilateral, la cooperación se ha venido desarrollando de manera inclusiva,

comprendiendo las zonas mencionadas y otras. De allí que el Tratado de Maipú, tomando nota de la situación, establece que en el ámbito de los Comités de Integración se despliegan actividades de cooperación en el área geográfica de su competencia. Puede decirse, incluso, que ciertas iniciativas conjuntas “apuntan a la conformación de una *región transfronteriza*”¹⁰⁸, como el proyecto turístico “Patagonia Sur”, emprendido por las provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego con las regiones de Aysén y Magallanes-Antártida Chilena.

Además, en el Acta del XIX Encuentro del Comité de Integración Austral (2009) se deja constancia de la voluntad común de promover proyectos en materia de turismo, incluyendo la capacitación de agentes de frontera, relativos a la Patagonia Integrada. Y en el Acta del XX Encuentro (2010) se ha convenido la presentación de un proyecto ante las respectivas Cancillerías para avanzar sobre distintos asuntos relacionados con el turismo; entre ellos, la confección de un mapa integrado.

Los mencionados son ejemplos de *iniciativas fronterizas*, “que tienen, por lo general, una base funcional, centrándose en problemas y oportunidades comunes, sobre todo en lo que respecta al desarrollo económico, promoción, infraestructura, medio ambiente y cultura. Resultan más efectivas allí donde existen ventajas y recursos complementarios a ambos lados de la frontera, así como intereses comunes a la hora de ponerlas en práctica”¹⁰⁹.

1.18 Áreas de frontera

En las provincias argentinas que participan en los Comités de Integración Argentina-Chile se han delimitado áreas de frontera, cuya denominación y descripción constan en el decreto 887/94¹¹⁰.

En la provincia de Jujuy se ha creado el área de frontera La Puna, que comprende los departamentos Yavi, Santa Catalina, Rinconada y Susques, junto con la parte de los departamentos Humahuaca y Cochinoca incluida en la zona de frontera.

¹⁰⁸ Colacrai, *op. cit.*, p. 318.

¹⁰⁹ Keating, M., “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias”, *Paradiplomacia: las Relaciones Internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2000, p. 20.

¹¹⁰ Boletín Oficial del 10 de junio de 1994.

En Salta existen dos áreas de frontera, pero sólo la denominada “Los Andes” se relaciona con el proceso binacional en que se insertan los Comités de Integración mencionados. En Catamarca, el área de frontera San Francisco comprende la parte de los departamentos Antofagasta de la Sierra, Tinogasta y Belén incluida en la zona de frontera.

La Rioja tiene un área (Famatina) y la provincia de San Juan otra (Jáchal), mientras que en Mendoza se han establecido dos: Uspallata y Malargüe. El área de frontera Chos Malal es la única de Neuquén, así como El Bolsón lo es de la provincia de Río Negro.

En Chubut hay también dos áreas de frontera (Epuyén y Senguer), lo mismo que en Santa Cruz (Perito Moreno y Lago Argentino). En la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur existe el área de frontera Tierra del Fuego, que comprende la parte argentina de la Isla Grande y la Isla de los Estados.

1.19 Los entes territoriales, la frontera y el Derecho Internacional

Las entidades componentes de un Estado de estructura compleja tienen una visión de las fronteras del Estado nacional que varía en función de la geografía. Para aquellas cuyo territorio linda con un país vecino, la frontera es parte de su territorio y, como tal, escenario incluido en el ámbito de aplicación de sus políticas públicas. Los entes cuya situación geográfica es diferente conciben a la frontera como una zona vinculada a sus intereses, como vía de acceso al ámbito exterior. En este caso, la frontera constituye más bien un espacio de proyección.

En el primer supuesto, los entes territoriales asumen el hecho fronterizo como una realidad cotidiana, pero el ingreso de personas al territorio de un Estado suscita cuestiones que atañen tanto al gobierno central como a los gobiernos no centrales, independientemente de cuál sea la situación de las unidades subestatales en relación con las fronteras del Estado que integran. Un principio fundamental del Derecho Internacional de los Refugiados es el de no devolución, tanto en frontera como en el interior del territorio estatal. Dicho principio está consagrado en el artículo 33 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

La ley 26.165¹¹¹ lo consagra al decir, en su artículo 2, que “la protección de los refugiados en la República Argentina se realizará con arreglo a los principios de no devolución, incluyendo la prohibición del rechazo en la frontera, no discriminación, no sanción por ingreso ilegal, unidad de la familia, confidencialidad, trato más favorable y de interpretación más favorable a la persona humana o principio *pro homine*”. Seguidamente, aclara que, dado el carácter declarativo del reconocimiento de la condición de refugiado, “tales principios se aplicarán tanto al refugiado reconocido como al solicitante de dicho reconocimiento”. En Chile, la ley 20.430, aprobada en marzo de 2010, también consagra esos principios.

Aquella ley establece, además, que “la autoridad, ya sea central, regional o municipal, de policía, fronteras, migración, judicial o cualquier otro funcionario que tuviera conocimiento de la aspiración de un extranjero de acceder al procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado es responsable de garantizar el respeto del principio de no devolución” (artículo 36).

De este modo, se convierte a las provincias y los municipios en garantes internos, junto con el Estado federal, de la prohibición de *refoulement*. En otras palabras, se ha *federalizado* la protección de las personas solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado. Incluso, se ha convertido a los funcionarios de las administraciones locales en potenciales iniciadores de las actuaciones relativas a ese reconocimiento, al contemplar el régimen legal que cualquier funcionario que tuviere conocimiento de la aspiración de una persona de obtener el estatuto de refugiado debe notificar de ello a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE).

Más allá de las buenas intenciones de la ley, la disposición señalada es otra muestra de la brecha entre el derecho y la realidad, porque los funcionarios provinciales y municipales en cuestión no están siquiera informados del rol que eventualmente les puede caber en la materia. Fuera de ello, otro asunto debe considerarse. Es el relacionado con el derecho de las personas migrantes, en general, y de las refugiadas y solicitantes de asilo, en particular, a circular libremente por el territorio de un Estado y a elegir, con la misma libertad, residencia dentro de él.

¹¹¹ Sancionada el 8 de noviembre de 2006 y publicada en el Boletín Oficial del 1 de diciembre de 2006.

A propósito de esto, la Observación General N° 27 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de 1999, explicita el contenido y el alcance del derecho reconocido en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, afirmando que toda persona que se encuentra legalmente dentro del territorio de un Estado disfruta, en ese ámbito, del derecho de desplazarse libremente y de escoger su lugar de residencia. Y si el extranjero hubiese entrado ilegalmente a un Estado, pero luego regulariza su situación migratoria, se encuentra legalmente dentro de ese territorio a los fines de aquella norma del Pacto. A mayor abundamiento, la Observación General N° 27 deja en claro que “el derecho de circular libremente se relaciona con todo el territorio de un Estado, incluidas todas las partes de los Estados federales” (párrafo 5).

En consecuencia, el Estado federal en su conjunto debe facilitar el ejercicio de ese derecho, cuyo complemento necesario es el derecho de entrar y salir de cualquier país, incluso del propio. Ello supone que en el ámbito doméstico tampoco han de existir parámetros (los límites interprovinciales, por ejemplo) que funcionen como muros interiores. Los derechos humanos dan a la frontera una significación que difiere de la tradicional: es una zona de acceso a un territorio y el punto de partida del desplazamiento por el que los instrumentos internacionales promueven. También es una zona de salida, la antesala del retorno o del inicio de un desplazamiento hacia afuera. Y en relación con la protección internacional de las personas de las que se ocupa el Derecho Internacional de los Refugiados, la frontera constituye un santuario en virtud del principio de no devolución.

1.20 Los actores subestatales en el Derecho del MERCOSUR y en los Comités de Integración argentino-chilenos

El 7 de marzo de 1995 los municipios de Rio de Janeiro, Buenos Aires, Brasilia, Montevideo, Asunción y Santiago de Chile firmaron la Declaración de Asunción. Este documento pone de manifiesto la decisión de crear un Consejo de Ciudades del Mercosur y afirma que éstas deben reclamar el derecho a un rol activo y autónomo en relación con los gobiernos centrales en competencias vinculadas con la integración regional. En julio de 1995 se suscribió el Compromiso de Porto Alegre, cuyo texto propicia “incluir a los gobiernos de los estados federados y provincias, los municipios e intendencias y al conjunto de la sociedad civil en el proceso de integración”, y agrega

que no han de incluirse “como elementos subordinados de una lógica concentradora de poder y apartada de las comunidades, sino construyendo espacios reales de participación, en donde el poder local pueda constituirse como sujeto deliberante de políticas públicas comunes y actor indispensable para la consolidación del diálogo integrador de gobiernos y sociedades”.

La Primera Cumbre de Mercociudades tuvo lugar en Asunción los días 10 y 11 de noviembre de 1995 y allí se firmó el Acta Fundacional de la Red de Ciudades del Mercosur¹¹². Por esta vía se creó un Consejo de Alcaldes, Intendentes y Prefeitos, una Secretaría Ejecutiva y distintas Unidades Técnicas. El Acta Fundacional establece, además, que la Red de Mercociudades estará integrada por “ciudades capitales, metropolitanas o que por su ubicación sean de interés integracionista o de perfil internacional que puedan contribuir a la red”.

A su vez, la Declaración de Porto Alegre, aprobada en septiembre de 1996 en la Segunda Cumbre de Alcaldes, Intendentes y Prefeitos de Mercociudades, expresa que una integración que contribuya al fortalecimiento de la democracia, al combate de las desigualdades y de la exclusión social, así como a la mejora de la calidad de vida de las poblaciones, “depende decisivamente de que las ciudades pasen a desarrollar un papel de protagonismo en el escenario internacional”.

En la Cumbre de Porto Alegre se suscribió el Estatuto Social de la Red de Mercociudades, que persigue la conformación de un “proceso decisorio en red” para asegurar la participación de tales ciudades en áreas de su competencia. La estructura institucional prevista en el Estatuto comprende la Asamblea General de Socios, órgano máximo de deliberación y dirección de la Red, el Consejo de Mercociudades, la Comisión Directiva, la Secretaría Ejecutiva, las Unidades Temáticas y la Secretaría Técnica Permanente. La Asamblea General de Socios está integrada por los jefes de gobierno de las ciudades asociadas y es el órgano que aprueba el ingreso de un nuevo municipio de los países miembros o asociados del MERCOSUR.

Son las Unidades Temáticas los ámbitos en que tienen cabida los derechos humanos. Destaca, en este sentido, la Unidad de Género y Municipio, que desde 1999

¹¹² Ver Granato, L. y Oddone, N., *Mercociudades, red de integración: una nueva realidad en América Latina*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2008, pp. 37-71.

impulsa la participación de las mujeres en el diseño de las políticas públicas y promueve acciones positivas con miras a alcanzar la igualdad de género. Cuenta con el apoyo del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y a partir de 2001 lleva adelante el proyecto “Hacia una agenda regional de las mujeres: políticas locales de género en la Red de Mercociudades”. El proyecto Estado + Derechos, financiado por la Unión Europea y coordinado por el municipio argentino de Morón, es otra iniciativa para promover los derechos humanos en las ciudades de la Red, con la participación de organismos municipales, organizaciones de la sociedad civil y universidades.

En la Cumbre de Rosario (2000), las Mercociudades brindaron su apoyo a los esfuerzos de las respectivas Cancillerías en pro de generar un espacio de participación para las ciudades en la estructura institucional del MERCOSUR. Y en la reunión del Grupo Mercado Común (GMC) celebrada en Florianópolis poco después de la Cumbre de Rosario se resolvió crear la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI)¹¹³.

La reunión constitutiva de la REMI se celebró el 14 de julio de 2001 en Asunción. Más tarde, en septiembre de ese año, Valparaíso acogió la VII Cumbre de Mercociudades. La Declaración de Valparaíso, adoptada en ese encuentro, expresa la satisfacción de las Mercociudades por la realización de uno de los objetivos centrales que llevó a su agrupación: la creación de un espacio de participación para las ciudades en la estructura orgánica del MERCOSUR.

El 16 de diciembre de 2004, en la XXVII Cumbre de Belo Horizonte, el Consejo Mercado Común (CMC) creó el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR en sustitución de la REMI. De acuerdo con la Decisión 41/04 del CMC el Foro debe “estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados partes del MERCOSUR” y puede “proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los

¹¹³ Por Resolución 90/00. Según su artículo 1, la REMI se crea con la finalidad de “promover el diálogo y la cooperación de las autoridades a nivel municipal de los Estados partes del MERCOSUR, de manera de promover el bienestar y una mejor calidad de vida a los habitantes de las ciudades de la región”.

habitantes de los municipios, estados federados, provincias y departamentos de la región, así como formular recomendaciones por intermedio del Grupo Mercado Común”.

En 2007, mediante Resolución 26/07 del GMC, fue aprobado el Reglamento Interno del Foro Consultivo. El artículo 1 del Reglamento sitúa al Foro como “el órgano de representación de los gobiernos locales de los Estados parte del MERCOSUR”. Otra disposición señala que un Comité de los Municipios y un Comité de los Estados Federados, Provincias y Departamentos conforman dicho órgano.

“Cooperar activamente para promover el desarrollo de la creciente dimensión política de la integración” es una de las atribuciones y responsabilidades del Foro definidas en su Reglamento. Constituye un avance en esa dirección la firma en 2008 del Acuerdo Interinstitucional entre el Foro Consultivo y el Parlamento del MERCOSUR, por el cual este último asume el compromiso de consultar al primero en todos los asuntos de la integración regional referidos a cuestiones que afecten los intereses de las unidades subnacionales, mientras que el Foro puede remitir opinión sobre asuntos que estén en consideración en el Parlamento o pedir información al respecto.

El Foro Consultivo substituyó a la Reunión Especializada de Intendencias y Municipios, pero la Red de Mercociudades se mantiene como espacio con proyección propia y en el período comprendido entre 1999 y 2007 ha firmado convenios con Eurociudades, la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano y la Red Andina de Ciudades¹¹⁴.

Veintidós ciudades localizadas en las provincias que forman parte de los Comités de Integración argentino-chilenos integran la Red de Mercociudades, incluyendo ciudades como Córdoba, Mendoza, San Miguel de Tucumán, Salta y Neuquén, entre las más pobladas, y la pequeña San Antonio de los Cobres. Por el lado de Chile, país asociado al MERCOSUR desde 1996, doce ciudades son miembros de la Red.

De modo que esa agrupación se erige como punto de enlace entre tres procesos paralelos: el del MERCOSUR, el de la integración binacional a que se refiere este

¹¹⁴ Granato y Oddone, *op. cit.*, p. 73.

trabajo y el de la ZICOSUR. Un cuarto proceso, el referido a la UNASUR, refuerza las posibilidades de inserción de las ciudades en el marco de la integración regional. Por estas razones, es posible ver a Mercociudades “como el puente válido para intentar alcanzar la inserción equilibrada de la fórmula hombre-región-mundo”¹¹⁵.

Existe una Comisión de Alcaldes e Intendentes en el Comité del Paso Agua Negra, otra en el Comité de la Región de Los Lagos y una tercera en el de Integración Austral, y en todos los Comités participan de los encuentros tanto gobernadores como intendentes, alcaldes y consejeros regionales, según reflejan las actas finales.

La Reunión de Alcaldes e Intendentes que tuvo lugar en paralelo al XXIII Encuentro del Comité de la Región de Los Lagos (Las Grutas, 2005) mostró el camino y fue objeto de especial atención en el acta de ese encuentro en razón de “la importancia de la participación de los señores representantes de las poblaciones que tienen intereses directos en los resultados de las Propuestas y Sugerencias que se manifiestan en el seno de este Comité traduce un claro mensaje en el contexto de la integración”. Estas palabras encierran un reconocimiento del rol de los actores subestatales en la integración binacional y dejan en claro que ésta se construye *desde abajo*, lo mismo que la conclusión del Foro de Autoridades Políticas del Comité ATACALAR relativa al carácter fundamental de la presencia de los municipios en el Foro, teniendo en cuenta “su contacto directo con el ciudadano y su realidad”¹¹⁶.

Como información adicional cabe señalar que en el Comité NOA-Norte Grande ha sesionado en el período 2007- 2009, así como en el año 2011, la Comisión de Municipalidades argentinas e Intendencias chilenas, que estuvo precedida, en 2006, por la Comisión de Municipios. En el Comité ATACALAR se constituyó la Reunión de Alcaldes e Intendentes (2006), que luego pasó a ser Junta de Alcaldes e Intendentes (2007-2008) y a partir de 2009 se transformó en Foro de Autoridades Políticas, actuando como tal en la reunión de ese año y en las que siguieron hasta 2011, mientras que en El Pehuenche ha tenido actuación, en 2008 y 2010, la Comisión Municipal¹¹⁷.

¹¹⁵ *Ibíd.*, p. 71.

¹¹⁶ Acta del XIII Comité, Córdoba, 2010.

¹¹⁷ El Foro de Autoridades Políticas del Comité ATACALAR no sesionó en 2012.

En 2008 la Comisión de Alcaldes e Intendentes Municipales del Comité de la Región de Los Lagos acordó crear el Foro de municipios chilenos y argentinos de la Patagonia Andina y consideró necesario elaborar un reglamento del Foro que definiera el rol de los gobiernos locales en la promoción de la integración.

Tres años después, la Comisión Trasandina del Comité Paso Cristo Redentor acordó fortalecer las instituciones locales de la región de Valparaíso y la provincia de Mendoza a través de la Comisión de Diálogo Político.

Uno de los temas principales de la agenda de las Comisiones de Alcaldes e Intendentes es el hermanamiento de comunas y municipios, pero también se preocupan sus integrantes por las cuestiones ambientales y por potenciar el rol de los actores locales en el proceso de integración binacional.

En relación con el hermanamiento, la IV Reunión Binacional de Ministros (2012) manifestó su beneplácito por los acuerdos existentes y aquellos que están en etapa de negociación. Además, hubo coincidencia en ese ámbito en cuanto a la necesidad de promover la difusión del hermanamiento entre ciudades de ambos países, en particular entre las que desarrollan una activa dinámica en los Comités de Integración.

1.21 En busca de mayor presencia

Los entes territoriales no tienen existencia autónoma en el Derecho Internacional y no puede ser de otra manera a menos que se pierda de vista que el sujeto central del ordenamiento es el Estado soberano e independiente como unidad. Sólo algunos instrumentos internacionales se refieren a ellos. Lo hacen de manera residual, para dejar en claro que el Estado no puede eludir su responsabilidad internacional invocando que sus componentes no cumplen las obligaciones que tienen a cargo según el reparto de poder derivado del Derecho interno.

Es este último el que empodera a dichas entidades al concederles un margen de acción que, aunque limitado y controlado, les da proyección fuera del ámbito doméstico. Como consecuencia de ello, en el proceso que aquí se estudia múltiples actores subestatales interactúan en el ámbito geográfico internacional más próximo y

esta situación ha cambiado en diversos sentidos el esquema tradicional de la relación bilateral en que tiene lugar.

Antes de la reforma constitucional de 1994, la práctica de las provincias argentinas, apoyada incluso por un sector de la doctrina, ya se orientaba a la participación en actividades externas¹¹⁸. En este sentido, se impone señalar que “no es la constitución formal sino la realmente practicada la que define en el plano internacional la capacidad de contratación de los sujetos”, como dice Puente Egido¹¹⁹.

Algunas iniciativas a nivel provincial ponen en evidencia la decisión de tomar posición en cuestiones que conciernen a la sociedad internacional en su conjunto, sin esperar que el Estado argentino fije su postura al respecto. La ley provincial 9.315, adoptada en septiembre de 2006, instituye en la Provincia de Córdoba el día 24 de abril como Día de la Conmemoración del Genocidio contra el Pueblo Armenio.

Dos meses después, el Congreso de la Nación aprobó la ley 26.199, que entró en vigor en 2007, declarando el día 24 de abril de todos los años como “Día de acción por la tolerancia y el respeto entre los pueblos”, en conmemoración del genocidio de que fue víctima el pueblo armenio “y con el espíritu de que su memoria sea una lección permanente sobre los pasos del presente y las metas de nuestro futuro”.

Por otro lado, el 4 de abril de 2010 la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz emitió una declaración de rechazo a las amenazas del Gobierno de Turquía de expulsar de ese país a los armenios “que se encuentran en supuesta situación irregular”. A modo de fundamento de la medida se subraya que la declaración contenida en la ley nacional 26.199 “no resulta un hecho aislado del contexto de nuestra política internacional, pues la Nación Argentina ha hecho desde su constitución como tal un culto a la convivencia en paz de todos los pueblos del mundo”.

Posteriormente, en febrero de 2012, la Cámara de Diputados de Santiago del Estero aprobó por unanimidad una declaración expresando el beneplácito de los integrantes del cuerpo por la postura del gobierno nacional en la cuestión Malvinas y

¹¹⁸ Ver Salviolo, M., *Provincias y Convenios Internacionales. Una propuesta desde el Federalismo de Concertación*, Buenos Aires, 2005, p. 115.

¹¹⁹ Puente Egido, J., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Edisofer, 2001, vol. 1, p. 181.

por el apoyo de los países de Sudamérica y el Caribe. Al mismo tiempo, la declaración manifestó repudio por la militarización de la cuestión por parte del Reino Unido.

Estos antecedentes dejan ver que el límite entre la actuación de una entidad subestatal en cuestiones que tienen proyección internacional y la actuación del Estado nacional como responsable de la política exterior puede volverse difuso. En cualquier caso, confirman la idea, expresada por Ivo Duchacek, del Estado territorial como un actor de múltiples voces¹²⁰.

Igualmente digno de mención es el hecho de la incorporación en la Constitución de Chubut de una disposición complementaria que dice lo siguiente: “La soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante de la Nación Argentina, constituye para la Provincia de Chubut un objetivo nacional, permanente e irrenunciable” (artículo 271). Antes, en 1991, la provincia de Formosa incorporó en su ley fundamental la siguiente declaración: “La Causa Malvinas constituye para la Provincia de Formosa una causa nacional irrenunciable e imprescriptible” (art. 8). De este modo, la Constitución formoseña mostraba el camino.

Tres años más tarde, la Convención Constituyente reunida en Paraná agregó una disposición transitoria según la cual “la Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional” y “la recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes, y conforme a los principios del derecho internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino”.

Las declaraciones sobre la cuestión Malvinas incluidas en las constituciones formoseña y chubutense admiten la siguiente lectura: cuando está en juego el principio

¹²⁰ Duchacek, I., “The International Dimension of Subnational Self-Government, *The Journal of Federalism*, 4, 1984, pp. 5-31. Citado por Zubelzú en “Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: concepto, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas”, *Las provincias argentinas en el escenario internacional*, p. 21.

de la integridad territorial, hay un interés provincial concurrente, subsumido en el interés nacional, que debe ser visualizado.

Reafirmando lo dicho antes, hay que citar la sanción en 2012 por la Legislatura de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur de la ley 852 que prohíbe la permanencia, el amarre o el abastecimiento o las operaciones de logística en territorio provincial de buques de bandera británica o de conveniencia que lleven a cabo tareas relacionadas con la exploración, perforación o explotación de los recursos naturales en la cuenca de las Malvinas, sobre la plataforma continental argentina.

1.22 Los Comités de Integración como espacio de proyección

Siguiendo a Paikin, pueden citarse al menos cinco formas de acción típicas de los actores subestatales. Una de ellas es “la agenda exterior” del gobernador, que comprende los viajes al extranjero con fines de promoción turística o las misiones comerciales, entre otras actividades, y es una forma primaria de la paradiplomacia.

La segunda forma es la participación en redes internacionales de regiones, como la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa (CRPM) o la Asamblea de Regiones de Europa (ARE).

La tercera forma consiste en el establecimiento de oficinas de la provincia, región o comunidad autónoma en el exterior. Así, las comunidades autónomas españolas cuentan con representación en Bruselas para velar por sus intereses en el marco del Comité de las Regiones.

La firma de acuerdos internacionales con actores subestatales transfronterizos, organismos internacionales o Estados constituye la cuarta forma de acción, y la quinta es la representación del Estado nacional cuando se trata de áreas que, según el Derecho interno, corresponden a la jurisdicción de los entes territoriales¹²¹.

A estas formas de acción, cabe agregar la participación en los Comités de Integración, como los que existen en el marco de la relación argentino-chilena, y en la Reunión de Gobernadores e Intendentes, otro mecanismo institucional de dicha relación. Hay que citar, además, la participación en la ZICOSUR, el bloque subregional que

¹²¹ Paikin, *op.cit.*, pp. 134-135.

reúne a provincias argentinas (Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán), junto con regiones chilenas (Antofagasta, Arica y Parinacota, Atacama, Tarapacá), y entes territoriales peruanos (Arequipa, Moquegua, Puno, Tacna), brasileños (Mato Grosso do Sul), bolivianos (Beni, Chuquisaca, Cochabamba, Oruro, Pando, Potosí, Santa Cruz, Tarija) y paraguayos (los 17 departamentos que componen el país).

Como dice el embajador chileno en Argentina, Adolfo Zaldívar Larraín, “una de las consecuencias indirectas del accionar de los Comités de Integración es que incentivan en ambos países el resurgimiento de las realidades locales y regionales”, pues “por el sólo hecho de juntarse y poder conversar libremente sobre sus realidades, los líderes regionales abren un espacio para tomar conciencia de la similitud de sus carencias y necesidades”; además, “han conocido sus potencialidades y fortalezas”, comprendiendo “que con una mayor vinculación regional estarán en condiciones de resolver muchos de sus problemas, sobre todo, los más directos y cercanos de la gente”¹²².

Calduch Cervera subraya que “generalmente las competencias de política exterior y defensa constituyen áreas reservadas a los poderes centrales del Estado, tanto por la legislación constitucional como por el Derecho Internacional que se resiste a admitir la emergencia de una *soberanía diferenciada* o fragmentaria, frente a la concepción clásica de la soberanía estatal única”. Señala también que en el sistema estatal descentralizado existen diferencias entre los sistemas federales y los autonomistas, pues en los primeros el margen de actuación exterior es mucho mayor debido a los mayores poderes que tienen los Estados federados¹²³.

Cita luego a Painchaud: “Podemos describir, en efecto, el proceso de internacionalización de los regímenes federales como un fenómeno de ‘difracción’ de su sistema de política exterior: la intervención simultánea del medio externo y de las presiones internas sobre las estructuras ya descentralizadas conduce a quebrar el

¹²² Zaldívar Larraín, A., *Integración Chile-Argentina. Desafío del siglo XXI*, Buenos Aires, 2011, pp. 16-17.

¹²³ Calduch Cervera, R., *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces, 1993, pp. 25-26.

carácter monolítico del propio sistema de política exterior, que podía, en otro contexto, comportarse como el de un Estado unitario”¹²⁴.

Este fenómeno de *difracción* es válido tanto para el caso canadiense, considerado por Painchaud en su análisis, como para el caso argentino. No hay entonces una política exterior *lineal*, pues la acción exterior de los Estados federados produce ciertas desviaciones, a semejanza de lo que ocurre en el mundo de la física cuando un rayo de luz atraviesa una abertura muy pequeña en una pantalla delgada y entonces la luz no sigue su camino en línea recta al otro lado de la pantalla sino que los rayos parecen dispersarse (lo que se conoce con el nombre de “difracción”).

Así sucede en los Comités de Integración, donde se aprecia el “mayor compromiso de las provincias y regiones y de sus líderes con el proceso de integración frente al de los políticos nacionales de ambos países”¹²⁵.

¹²⁴ Painchaud, P. “Fédéralisme et théories de politique étrangère”, *Etudes Internationales*, vol. V, n° 1, marzo de 1974, p. 31. Citado por Calduch Cervera, *op. cit.*, p. 26.

¹²⁵ Zaldívar Larraín, *op. cit.*, p. 17.

CAPÍTULO 2

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN BILATERAL

2.1 Las primeras etapas de la vinculación y las relaciones que se establecieron antes de 1810.

Compartir el extremo sur del continente americano es el destino que la geografía ha reservado a Argentina y Chile. El encadenamiento montañoso que se eleva en la parte oriental de Chile y en el oeste argentino representa un obstáculo para la integración física de los territorios que se extienden a uno y otro lado, pero esta situación no impidió los contactos e intercambios a lo largo de los siglos.

La relación entre ambos países comenzó poco después que proclamaron su independencia, alentados por el propósito de apoyarse mutuamente en el proceso de consolidación de su existencia como nuevos Estados, y el hecho de haber sumado esfuerzos en el plano militar para liberar a Perú de la dominación española abonó la buena relación. En este período, que comenzó con la revolución de 1810 y concluyó con la llegada al poder de Rosas (1829), Buenos Aires y Santiago mantuvieron relaciones diplomáticas que dieron como resultado la firma de una docena de tratados bilaterales, relativos a cuestiones militares y a cuestiones que iban más allá de lo militar¹.

Dos de los momentos históricos que distingue el historiador chileno Álvaro Góngora en la relación argentino-chilena se ubican en este período: 1) la Junta chilena de 1811 propuso una federación entre Chile y las Provincias Unidas del Río de la Plata y también la Junta de Buenos Aires instruyó a Antonio Álvarez Jonte para concertar esa federación. Se firmó entonces, el 21 de marzo de 1811, un tratado bilateral para constituir “La Primera Unión del Sud”; 2) el restante momento es el de la colaboración bélica. El Ejército de los Andes cobijó a argentinos y chilenos dispuestos a luchar contra el régimen colonial².

¹ Véase Lacoste, P., “Argentina y Chile (1810-2000)”, en Lacoste, P. (comp.), *Argentina-Chile y sus vecinos*, Mendoza, Caviar Bleu, 2005, t. I, p. 32.

² Citado por Recondo, G., “La cultura y la educación”, en *Perspectivas y Desafíos del Proceso de Integración Argentino-Chileno a Diez Años del ACE 16*, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales,-Banco Interamericano de Desarrollo-Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (Chile), 2002, pp. 87-88.

El 20 de noviembre de 1826 Chile y las Provincias Unidas del Río de la Plata firmaron el Tratado de Amistad y Alianza, cuyo artículo 3 incorporó el compromiso mutuo de garantizar la integridad territorial contra cualquier intento de una tercera potencia de modificar por la fuerza “los límites de dichas Repúblicas, reconocidos antes de su emancipación, o posteriormente, en virtud de tratados especiales”. Además, el texto establecía el principio de “cordillera libre”, que significaba el libre comercio terrestre entre ambos países, pero la iniciativa no logró afirmarse jurídicamente³.

A pesar del distanciamiento que sobrevino en la década de 1830, a principios de ese decenio Diego Portales propuso constituir la Unión Aduanera de América del Sur, proyecto inspirado en el *Zollverein* alemán⁴.

Además de las relaciones diplomáticas, otro tipo de relaciones dieron impulso a la vinculación de los países trasandinos. En este sentido, debe valorarse el rol de los arrieros como “los primeros actores subnacionales de la integración”, teniendo en cuenta que “cada primavera, apenas la nieve dejaba libre el camino” se daban a la tarea de “trasladar cargas y personas de un lado al otro de la cordillera”⁵. Sin embargo, este sujeto histórico ha pasado más bien desapercibido. “El arriero se ha mantenido en una semipenumbra, oculto todavía entre las afiladas rocas de la cordillera donde, durante siglos, realizó una tarea silenciosa y eficaz de alto significado para el comercio, el transporte y las relaciones económicas, políticas y culturales entre Argentina y Chile”⁶.

Los servicios de los arrieros se complementaban con los prestados por los troperos en las llanuras, generando un sistema que fue de vital importancia desde mediados del siglo XVI hasta principios del siglo XX. Las redes formadas por estos sujetos históricos solucionaron problemas, comunicaron a los grupos asentados en las

³ *Ibíd.*, p. 41.

⁴ La propuesta de Portales fue desarrollada más tarde por Juan Bautista Alberdi en la tesis que en 1840 presentó en la Universidad de Chile para revalidar su título de abogado. Véase Lacoste, *op. cit.*, p. 41.

⁵ Lacoste, P., “Las relaciones entre Chile y Argentina: el aporte histórico y el papel de algunos de los actores subnacionales no estatales”, en Maira, L., *op. cit.*, p. 333.

⁶ *Ibíd.*, p. 336.

faldas del cordón montañoso y, en definitiva, “lograron romper el aislamiento de las comunidades nacionales”⁷.

2.2 Primeros actores subestatales

Los *butalmapus* son los primeros actores subestatales en la región meridional del Cono Sur, por su participación en los parlamentos, que eran reuniones en las cuales los representantes de la Corona de España dialogaban y concertaban con los principales *loncos* y *toquis* de los *butalmapus* mapuches, pehuenches, pampas o de otros pueblos originarios.

En 1822 la Constitución de Chile estableció que el territorio nacional “conoce por límites: al sur, el cabo de Hornos; al norte, el despoblado de Atacama; al oriente, los Andes; al occidente, el mar Pacífico. Le pertenecen las islas del Archipiélago de Chiloé, las de la Mocha, las de Juan Fernández, la de Santa María y demás adyacentes” (artículo 3). Sin embargo, había un “país intermedio”, formado por los cuatro Butalmapus “o provincias del Estado antiguo e inconquistado de Arauco”, según relataba la Gaceta Ministerial de Chile el 23 de diciembre de 1820⁸.

En 1825 tuvo lugar un parlamento en Tapihue, en el que se llegó a un acuerdo entre Mapu y Chile. En tal acuerdo la frontera que separa los territorios de las partes es llamada “ultra Bio Bio” y para su tránsito se requiere “pasaporte” expedido por Mapu o Chile, mientras que los “embajadores” pueden transitar bajo un régimen especial de protección. Queda claro, además, que el apelativo “chilenos” corresponde a la gente que habita al norte del Bio Bio, pero no a los habitantes de Mapu⁹. El instrumento dice que unos y otros son hermanos entre sí y que tendrán en común un “Supremo Gobierno” que será establecido por el “Soberano Constituyente”, pero la Constitución de 1828 no tuvo en cuenta lo acordado en Tapihue. Tampoco la de 1833.

⁷ *Ibíd.*, p. 337.

⁸ Véase Clavero, B., “Reconocimiento de Estados (no indígenas) por Pueblos (indígenas): Chile y Mapu, Caso y Categoría”, en Giraud, L. (ed.), *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, estados y orden internacional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 107-128.

⁹ Según los distintos artículos del acuerdo, que pueden verse en Clavero, *op. cit.*, p. 115.

El Informe General de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, presentado a fines de 2003, señala que “toda la institucionalidad surgida en la frontera, desde el siglo XVI en adelante, es una institucionalidad gestada en ese espacio a partir del diálogo entre los actores; y en este sentido, entonces, el mapuche no habría sido un objeto de conquista sino, al contrario, un sujeto que resiste la guerra y que después de ganarla muestra una inmensa capacidad de diálogo en la consecución de acuerdos que le permitan vivir pacíficamente”.

Con respecto al parlamento, el Informe remarca que tradicionalmente ha sido entendido “como una estructura sociopolítica implantada por la corona española, y que, por lo tanto, supone un mecanismo de aculturación y subordinación de los mapuches hacia los españoles”, pero afirma que “un análisis diferente podría liberar al parlamento de esta perspectiva unidireccional, considerando el carácter interactivo de todo contacto interétnico” y que “las organizaciones indígenas mapuches han asumido con mucha fuerza la importancia de los parlamentos, como fuente de legitimación de sus demandas territoriales y culturales”¹⁰.

También considera el documento que los acuerdos celebrados por el pueblo mapuche con su par chileno constituyen tratados internacionales, aunque asegura que no conservan valor jurídico alguno, lo cual no impide que deban ser “tomados en cuenta como un antecedente de la mayor importancia frente a situaciones de controversia contemporánea”¹¹.

La relación Mapu-Chile deja lecciones útiles para el proceso binacional que se lleva a cabo en los tiempos que corren, pero también hay que reparar en otra cuestión: el pueblo mapuche se asienta en un espacio que trasciende aquel territorio, lo que da lugar a una situación particular, porque “un chileno y un argentino que viven ambos en una misma provincia del sur argentino pueden pertenecer ambos a la misma etnia mapuche, pero uno es nacional y el otro extranjero”, así como “dos mapuches que viven el uno en Chile y el otro en Argentina no son connacionales”¹².

¹⁰ Informe General de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, vol. I, pp. 363-366.

¹¹ *Ibíd.*, p. 366.

¹² Heredia, E., *Relaciones Internacionales Latinoamericanas: Historiografía y Teorías*, Córdoba, Argentina, Báez Ediciones, 2009, p. 229.

“De los teóricos de las relaciones internacionales, como partícipes inspiradores de las políticas y de las actitudes de los gobernantes, depende en buena parte (...) que estos protagonistas terminen siendo vistos y reconocidos como dos personas que en un lugar del mundo construyen juntos y solidariamente un espacio común”¹³.

2.3 El *uti possidetis iuris* y las regiones de frontera

Chile y Argentina son Estados sucesores de un mismo Estado predecesor. Esto ha significado que la extensa frontera común -la tercera más larga del mundo, como se recuerda con frecuencia- dejara de ser la frontera entre territorios sometidos a la misma dominación colonial para erigirse en frontera internacional.

El nacimiento de uno y otro Estado no trajo consigo un cambio de la situación preexistente, en lo que a territorios se refiere. Ambos se mostraron dispuestos a regirse por el principio del *uti possidetis iuris*.

En relación con este punto, cabe mencionar que los nuevos Estados surgidos en América del Sur y en América Central invocaron ese principio para “afirmarse como sucesores de la Corona española y, por lo tanto, de los títulos de soberanía que ésta ostentaba en dichas latitudes” y para la delimitación fronteriza con los Estados vecinos¹⁴.

En el caso de los vecinos de los Andes Meridionales el principio ya aparece esbozado en el Tratado de 1826, cuyo artículo 3 obliga a las partes “a garantizar la integridad de su territorio y a obrar contra todo poder extranjero que intente mudar por violencia los límites de dichas repúblicas reconocidos antes de su emancipación, o posteriormente, en virtud de Tratados especiales”, y queda reafirmado en el Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación de 1855, por el que “ambas partes contratantes reconocen como límites de sus respectivos territorios los que poseían como tales al separarse de la dominación española el año de 1810 y convienen en aplazar las cuestiones que han podido o puedan suscitarse sobre esta materia, para discutir las después, pacífica y amigablemente, sin recurrir jamás a medidas violentas, y en caso de

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Remiro Brotóns y otros, *op. cit.*, p. 493.

no arribar a un completo arreglo someter la decisión al arbitraje de una nación amiga” (art. 39).

El efecto estabilizador (de las fronteras y las relaciones bilaterales) que tiene *a priori* el principio que refleja la antigua fórmula del pretor romano se fue diluyendo, en el caso argentino-chileno, en los decenios que siguieron al momento de la firma del Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación.

Los documentos y la cartografía disponibles, caracterizados por su imprecisión, no despejaban las dudas acerca de la extensión de los respectivos territorios y terminó prevaleciendo, con respecto a ciertos sectores de la frontera, la regla del *uti possidetis de facto*.

Los territorios que corresponden a Argentina, Uruguay, Paraguay y Bolivia pertenecían al Virreinato del Río de la Plata, creado en 1776. En el documento de creación del Virreinato se estableció que quedaban bajo su jurisdicción “los territorios de Mendoza y San Juan del Pico, que hoy se hallan dependientes de la Gobernación de Chile”

El mapa de los nuevos Estados resultó así prefigurado en su mayor parte por la potencia colonial. De este modo, las *regiones fronteras* se han fragmentado desde el punto de vista político y administrativo, pero han mantenido su unidad como espacio cultural. Según Edmundo Heredia, tales regiones “están ubicadas frente (por eso son *fronteras*) a espacios que pertenecen a otra nación”, aunque “también son regiones fronteras aquellas que comprenden un espacio que es compartido por más de una nación”, a las que se podría llamar *regiones fronteras compartidas* y en las que “se da la paradoja de que los límites internacionales son interiores a la región, y esto presenta una gran complejidad para su comprensión e intelección”¹⁵.

¹⁵ Heredia, *op. cit.*, pp. 145-146. Precisa este autor que “el término *frontera* puede utilizarse como sustantivo y como adjetivo; cuando decimos *región de frontera* lo estamos usando como sustantivo, y cuando decimos *región frontera* lo estamos usando como adjetivo; la aclaración va más allá de lo gramatical pues en el primer caso estamos usando el nombre *frontera* y en el segundo dando una calificación a la región, no sólo denominándola”.

El pueblo mapuche es uno solo y se halla repartido en los dos países, principalmente en la Araucanía y la Patagonia¹⁶. Adoptando el concepto propuesto por Heredia, la región que concentra el mayor número de población de ese origen étnico constituye una *región frontera compartida*. Otro tanto puede decirse de la región de Atacama, compartida por Chile, Argentina y Bolivia.

2.4 Del distanciamiento a nuevos vínculos

Cuando Juan Manuel de Rosas asumió el poder, el clima hasta entonces imperante en las relaciones argentino-chilenas cambió. “A partir de entonces se cerró el ciclo de asociación y comenzó una etapa de distanciamiento hostil, con ciertas notas de fricción y rivalidad”¹⁷.

Prueba de ello es que entre 1830 y 1852 no hubo contactos diplomáticos permanentes ni se firmó ningún tratado bilateral. Por otro lado, la decisión del gobierno chileno de conceder asilo a ciudadanos argentinos, que habían invocado persecución en su propio país por motivos políticos, aumentó el distanciamiento y la tensión, lo mismo que un grave incidente ocurrido en Mendoza, donde residentes chilenos fueron agredidos por partidarios de Rosas. Santiago protestó ante Buenos Aires y, al no recibir explicación alguna, decidió cerrar la cordillera al comercio¹⁸.

Ya sin Rosas en el poder, y tras la sanción en 1853 de la Constitución de la Nación Argentina, fueron abiertos consulados argentinos en ciudades chilenas, al igual que consulados chilenos en ciudades trasandinas. Comenzaba una nueva etapa, signada otra vez por la asociación, lo cual se hizo más notorio aún con la firma del Tratado de 1855.

Firmado el 30 de agosto de ese año, establece en su artículo 1° que “habrá paz y amistad perpetua entre los gobiernos de la República de Chile y el de la Confederación Argentina, y entre ciudadanos de ambas Repúblicas, sin excepción de personas y lugares, por la identidad de principios y comunidad de intereses”.

¹⁶ Véase Hernández, I., *Autonomía o ciudadanía incompleta: el pueblo mapuche en Chile y Argentina*, Santiago, Chile, CEPAL, 2003.

¹⁷ Lacoste, *op.cit.*, p. 41.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 43.

El Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación, cuyo artículo 10 establecía la cláusula de la nación más favorecida y que “mejoró notablemente el intercambio recíproco”, a la vez que “constituyó una experiencia útil y un intento serio en el acercamiento mutuo del comercio marítimo y terrestre”¹⁹, estuvo en vigor durante doce años, hasta su terminación en abril de 1868.

Quedaron entonces los intercambios comerciales sin un marco jurídico de referencia y se puso en marcha un proceso caracterizado por la intención de cerrar la frontera, con presencia militar en esa zona para afirmar la soberanía de los Estados nacionales. En paralelo, con la llegada del ferrocarril, “espacios que hasta entonces se consideraban con escaso o nulo valor económico debido a su distancia del puerto, comenzaron a ser cada vez más valorados por la clase dirigente de ambos países” y cada Estado nacional se vio impulsado a expandir el territorio que efectivamente controlaba, tanto hacia el norte como hacia el sur²⁰.

La expansión en este último sentido, para ocupar la Patagonia (en el caso de Argentina) y la Patagonia oriental (en el caso de Chile), se inició de manera casi simultánea, en la década de 1860. Lacoste denomina a este período, que se extendió entre 1866 y 1881, “fase continental de las esferas de influencia”. Significó para Argentina incorporar al Estado territorios de una superficie de 1.300.000 km², y para Chile un incremento territorial de 550.000 km²; es decir, el resultado fue la duplicación de la superficie de los respectivos territorios nacionales, y al concretarse la fase continental de las esferas de influencia se sentaron las bases para iniciar la fase marítima del mismo proceso²¹.

En la segunda mitad del siglo XIX ambos gobiernos advirtieron la importancia del mar, teniendo en cuenta que por esa vía “llegarían los capitales, los inmigrantes y la tecnología de las grandes potencias europeas” y que “había que garantizar vías expeditas hacia estos espacios”, lo cual llevó a uno y otro Estado “a poner más énfasis

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ Lacoste, *op. cit.*, pp. 48-49.

²¹ *Ibíd.*, p. 51.

en el control de sus respectivos litorales oceánicos, Argentina en el Atlántico y Chile en el Pacífico”²².

2.5 El período entre 1881 y 1902

El Tratado de 1881 establece que “el límite entre la República Argentina y Chile es, de norte a sur hasta el paralelo 52 de latitud, la Cordillera de los Andes” y que “la línea fronteriza correrá en esa extensión por las cumbres más elevadas de dicha Cordillera que dividan las aguas y pasará por entre las vertientes que se desprenden a un lado y otro”. También dispone el artículo 1 del Tratado que “las dificultades que pudieran suscitarse por la existencia de ciertos valles formados por la bifurcación de la cordillera y en que no sea clara la línea divisoria de las aguas serán resueltas por dos peritos nombrados uno por cada parte” y que “en caso de no arribar éstos a un acuerdo, será llamado a decidir las un tercer perito designado por ambos gobiernos”.

A su vez, según lo dispuesto en el artículo 2 del Tratado, en la parte austral del Continente y al norte del Estrecho de Magallanes el límite es una línea que, partiendo de Punta Dungeness, se prolonga por tierra hasta Monte Dinero y de allí continúa hacia el oeste hasta Monte Aymond, punto desde el cual la línea sigue hasta la intersección del meridiano setenta con el paralelo cincuenta y dos de latitud, y desde esa intersección se proyecta, coincidiendo con el paralelo mencionado, hasta la divisoria de aguas de los Andes. Los territorios al Norte de dicha línea pertenecen a la Argentina, y a Chile los situados al Sur de la línea.

En Tierra del Fuego, una línea que parte de Cabo del Espíritu Santo y se prolonga hacia el Sur, coincidiendo con el meridiano occidental de Greenwich, hasta el Canal Beagle, divide en dos el territorio. La parte occidental queda bajo soberanía chilena y la oriental pertenece a Argentina.

En cuanto a las islas, el Tratado dispone que pertenecen a Argentina la isla de los Estados, los islotes inmediatamente próximos a ella y las demás islas que haya sobre el Atlántico al Oriente de la Tierra del Fuego y costas orientales de la Patagonia, y que pertenecen a Chile todas las islas al Sur del Canal Beagle hasta el Cabo de Hornos y las que haya al Occidente de la Tierra del Fuego.

²² *Ibíd.*, p. 52.

El Estrecho de Magallanes queda neutralizado a perpetuidad y asegurada su libre navegación por buques de todas las banderas, y “en el interés de asegurar esta libertad y neutralidad, no se construirán en la costas fortificaciones ni defensas militares que puedan contrariar ese propósito” (art. 5). Esta disposición refleja lo que Benjamín Vicuña Mackenna había dicho poco tiempo antes de que se firmara el Tratado: “El Estrecho de Magallanes no es de nadie, sino del mundo que camina, que cambia y que navega. Es un camino público por el que caminan naves (...) Es un paso geográfico, como el de Gibraltar”²³.

El principio del *divortium aquarum* fue interpretado de manera diferente por los Estados partes. En Santiago consideraban que se trataba de la divisoria de aguas continental, es decir, de la línea que separa las nacientes de los ríos según que se dirijan al Atlántico o al Pacífico; en cambio, desde Buenos Aires se postulaba la tesis de la divisoria de aguas de las corrientes locales dentro de la cadena de montañas²⁴. La mayor dificultad se presentaba a partir del paralelo 40, debido que al sur de ese paralelo existen dos macizos y, por lo tanto, la cordillera se bifurca. Hacia el norte, la línea de las más altas cumbres y la divisoria de aguas coinciden, salvo en algunas regiones, como la del Paso San Francisco y la del Lago Lacar.

El 20 de agosto de 1888 se firmó la Convención para la ejecución del Tratado de 1881, disponiéndose que dentro de los dos meses desde el canje de las ratificaciones, lo cual ocurrió el 11 de enero de 1890, cada Estado designaría un perito para “ejecutar en el terreno la demarcación de las líneas indicadas en los artículos 1º, 2º y 3º del Tratado de Límites” (art. III), así como cinco ayudantes para colaborar con los peritos.

El perito designado por Chile fue Diego Barros Arana, mientras que Argentina designó a Octavio Pico, reuniéndose ambos por primera vez el 24 de abril de 1890 en Concepción. Volvieron a reunirse, esta vez en Santiago, el 12 de enero de 1892, pero surgieron diferencias entre ellos y los trabajos de demarcación recién se reanudaron al entrar en vigor el Protocolo Adicional y Aclaratorio que se firmó el 1 de mayo de 1893.

²³ Vicuña Mackenna, B., *La Patagonia*, Santiago de Chile, 1880, p.233. Citado por Díaz Cisneros, C., *Derecho Internacional Público*, Buenos Aires, Tea, 1966, p. 647.

²⁴ Díaz Cisneros, *op. cit.*, p. 643.

El Protocolo entró en vigor el 21 de diciembre de ese año, mediante el canje de los instrumentos de ratificación.

El artículo 1 del Protocolo expresa que “estando dispuesto por el artículo Primero del Tratado del 23 de julio de 1881 que el ‘límite entre Chile y la República Argentina es, de norte a sur hasta el paralelo 52 de latitud la Cordillera de los Andes’ y que la línea fronteriza correrá por las cumbres más elevadas de dicha Cordillera que dividan las aguas y que pasará por entre las vertientes que se desprenden a un lado y a otro, los peritos y las subcomisiones tendrán este principio por norma invariable de sus procedimientos”.

“Se tendrá, en consecuencia, a perpetuidad, como de propiedad y dominio absoluto de la República Argentina todas las tierras y todas las aguas, a saber, lagos, lagunas, ríos y partes de ríos, arroyos y vertientes, que se hallen al oriente de la línea de las más elevadas cumbres de la Cordillera de los Andes que dividan las aguas, y como de propiedad y dominio absoluto de Chile todas las tierras y todas las aguas, a saber, lagos, lagunas, ríos y partes de ríos, arroyos y vertientes, que se hallen occidente de las más elevadas cumbres de la Cordillera de los Andes que dividan las aguas”.

El artículo 2 consagra el principio bioceánico al decir que “la República Argentina conserva su dominio y soberanía sobre todo el territorio que se extiende al oriente del encadenamiento principal de los Andes, hasta las costas del Atlántico, como la República de Chile el territorio occidental, hasta las costas del Pacífico”, entendiéndose que por las disposiciones del Tratado de 1881 “la soberanía de cada Estado sobre el litoral respectivo es absoluta, de tal suerte que Chile no puede pretender punto alguno hacia el Atlántico, como la República Argentina no puede pretenderlo hacia el pacífico”.

Aclara además el Protocolo que “si en la parte peninsular del sur, al acercarse al paralelo 52, apareciese la Cordillera internada entre los canales del Pacífico que allí existen, los peritos dispondrán el estudio del terreno para fijar una línea divisoria que deje a Chile la costa de esos canales” (art. 2).

El 1 de enero de 1894 los peritos suscribieron las instrucciones para la demarcación, que se llevaría a cabo con la participación de subcomisiones

demarcadoras. En esa ocasión Barros Arana dejó en claro que por “encadenamiento principal de los Andes” entendía la línea no interrumpida de cumbres que dividen las aguas, mientras que el perito argentino expuso que “lamentaba la insistencia de su colega en querer establecer la definición de lo que entiende por ‘encadenamiento principal de los Andes’, pues ello no entraba en las facultades de los Peritos, que eran simplemente demarcadores de la línea fronteriza entre los dos países”²⁵.

Las diferencias existentes causaron demora en la demarcación. El 17 de abril de 1896 el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Adolfo Guerrero, y el ministro plenipotenciario argentino en Chile, Norberto Quirno Costa, firmaron el Acuerdo para facilitar las Operaciones de Deslinde Territorial. En el artículo 2 de este tratado se decía que si las divergencias entre los peritos al fijar en la cordillera de los Andes los hitos divisorios al sur del paralelo 26° 52’ 45” no se allanaban “amigablemente por acuerdo entre ambos Gobiernos”, quedarían “sometidas al fallo del Gobierno de su Majestad Británica”, a quien las partes designaban “con el carácter de Árbitro encargado de aplicar estrictamente, en tales casos, las disposiciones del Tratado y Protocolo mencionados”.

Francisco Pascasio Moreno fue designado como perito por Argentina en septiembre de 1896, y en la reunión que celebró con Barros Arana el 29 de agosto de 1898 éste presentó su trazado del límite, acompañando una carta geográfica en la que cada uno de los puntos relevantes para dicho trazado se distinguía con un número. En la reunión del 3 de septiembre de 1898, Moreno presentó su propuesta sobre la línea general de la frontera, junto con un texto y una carta geográfica en la que cada uno de los puntos relevantes también figuraba señalado con un número.

Días después, el 15 de septiembre, el canciller de Chile y el embajador argentino en Santiago se reunieron para analizar las actas de los peritos. Cada uno de ellos expresó que el Gobierno de su país sostenía “en todas sus partes la línea de frontera señalada por su Perito”. Y el 22 de septiembre volvieron a reunirse los dos funcionarios para precisar en qué puntos las líneas propuestas por los peritos coincidían y en cuáles no. A su vez, los peritos se reunieron otra vez el 1 de octubre de 1898, en Santiago. Los puntos en

²⁵ Sentencia del Tribunal Arbitral, del 21 de octubre de 1994, en la “Controversia sobre el recorrido de la traza del límite entre el Hito 62 y el Monte Fitz Roy (Argentina/Chile)”, punto 27.

que la línea general de frontera propuesta por cada uno coincidía quedaron aceptados “como formando parte de la línea divisoria en la Cordillera de los Andes, entre la República Argentina y la República de Chile, según consta en el acta respectiva²⁶.”

El 23 de noviembre de 1898 ambos países solicitaron al Gobierno de su Majestad Británica que interviniera como árbitro en la controversia suscitada con respecto a la región del Paso de San Francisco, la cuenca del Lago Lacar, la región que se extiende desde el Paso de Pérez Rosales hasta las inmediaciones del Lago Viedma y la región adyacente al Seno de la Última Esperanza hasta el paralelo 52 de latitud, solicitud que fue aceptada el 28 de ese mismo mes. El tribunal arbitral quedó integrado por Lord Macnaghten, Sir John Ardagh, general y miembro de la Royal Geographical Society y Sir Thomas Hungerford Holdich, coronel de Ingenieros Reales y vicepresidente de la Royal Geographical Society. La primera sesión del tribunal se celebró en marzo de 1899.

Entre los meses de enero y mayo de 1902, una comisión recorrió la zona en litigio, cumpliéndose así lo previsto en el compromiso arbitral de 1896 en el sentido de que el laudo se pronunciaría “previo el estudio del terreno por una comisión que el Árbitro designará”. La encabezaba el coronel Holdich y elaboró los informes correspondientes, que fueron presentados al tribunal arbitral.

Mientras estaba pendiente de decisión la controversia, el 28 de mayo de 1902 se firmaron los “Pactos de Mayo”, consistentes en un Tratado General de Arbitraje, que establecía dicho medio de solución pacífica de controversias para “todas las controversias de cualquier naturaleza que por cualquier causa surgieran” entre las partes, “siempre que no puedan ser solucionadas mediante negociaciones directas”, y un Tratado de Limitación de Armamentos Navales²⁷.

En la sesión del 19 de noviembre de 1902 el tribunal aprobó su informe, cuyo párrafo 10 contiene un resumen de las tesis sostenidas por las partes:

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ Rojas Aravena comenta que fue el primer tratado en el mundo sobre limitación de ese tipo de armamentos. Véase Rojas Aravena, F., “La construcción de una Alianza Estratégica. El caso de Chile y Argentina”, en Domínguez, J. (comp.), *Conflictos Territoriales y Democracia en América Latina*, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI, 2003, p.87.

El Gobierno Argentino sostuvo que el límite considerado debía ser esencialmente una frontera orográfica determinada por las más altas cumbres de la cordillera de los Andes; en tanto que el Gobierno Chileno sostuvo que la definición que se halla en el Tratado y en el Protocolo sólo podía ser satisfecha por una línea hidrográfica que constituyera la divisoria de aguas entre los Océanos Atlántico y Pacífico, dejando a la Argentina las cuencas de todos los ríos que desaguan en el primero por el litoral argentino y a Chile las cuencas de todos los ríos que desaguan en el Pacífico por el litoral chileno.

Otro párrafo del informe consigna “que la conformación de la Cordillera de los Andes entre las latitudes de los grados 41 Sur y 52 Sur, es decir, en la extensión en que las divergencias de opinión se han suscitado principalmente, no presenta las mismas continuidades de elevación y coincidencias de líneas orográficas e hidrográficas que caracterizan la sección más templada y mejor conocida”.

Se expresa también en el documento que “las líneas orográfica e hidrográfica son irreconciliables; ninguna de ellas se conforma plenamente con el espíritu de los Acuerdos que hemos sido llamados a interpretar. De las investigaciones hechas por nuestra Comisión Técnica ha quedado claro que los términos del Tratado y el Protocolo son inaplicables a las condiciones geográficas de la región a la cual se refieren. Somos unánimes en considerar que el lenguaje de los Acuerdos es ambiguo y susceptible de las interpretaciones diversas y antagónicas planteadas por los Representantes de las dos Repúblicas”.

Hemos concluido (...) que el asunto que se nos ha sometido no es simplemente el de decidir cuál de las dos líneas alternativas es exacta o inexacta, sino más bien determinar, dentro de los límites definidos por las pretensiones máximas de ambas partes, la línea limítrofe precisa que, en nuestra opinión, pueda interpretar mejor la intención de los instrumentos diplomáticos sometidos a nuestra consideración. Nos hemos abstenido, en consecuencia, de hacer un juicio sobre los respectivos argumentos que nos han sido presentados con tanta habilidad y firmeza, y nos hemos limitado a pronunciar nuestras opiniones y recomendaciones sobre la delimitación de la frontera, agregando que desde nuestro punto de vista la actual demarcación debería efectuarse en presencia de

funcionarios designados para ese propósito por la Potencia Arbitral, en el próximo verano en Suramérica.

El 20 de noviembre de 1902 Eduardo VII suscribió el laudo. Allí se dice, luego de describirse la línea fronteriza, que “una definición más amplia de la línea de frontera se encontrará en el informe que nos ha sido sometido por Nuestro Tribunal y en los mapas suministrados por los expertos de las Repúblicas Argentina y de Chile, sobre los cuales el límite que hemos decidido ha sido trazado por los miembros de Nuestro Tribunal y aprobado por Nos”.

Con anterioridad a que se dictara el laudo, quedó acordado por acta “pedir al Árbitro que nombre una comisión que fije en el terreno los deslindes que ordenare en su sentencia”. El coronel Sir Thomas Holdich fue nombrado Comisionado para la demarcación, y estaría secundado por varios oficiales británicos como ayudantes: los capitanes Dickson, Thompson, Robertson y Crosthwait y el teniente Holdich.

Los peritos de los dos países convinieron con el Comisionado británico que la demarcación no sería necesaria en los lugares donde el límite estuviera claramente definido por la topografía del terreno y que los hitos se colocarían para señalar los puntos en que la línea fronteriza cruzara ríos o lagos, así como en los puntos culminantes de los pasos y en las zonas abiertas en que los elementos topográficos no permitieran determinar con facilidad la frontera. Al concluir la labor de cada subcomisión, el oficial británico que la presidía presentó un informe. Estos informes se acompañaron con el informe final de la demarcación, elaborado por el coronel Holdich y fechado en Londres el 30 de junio de 1903.

2.6 La “cuestión del norte”

En cuanto a la delimitación en la Puna de Atacama, hay que recordar, ante todo, que Bolivia había cedido a la Argentina parte de esa región por un tratado celebrado en 1889. De acuerdo con lo previsto en el acta firmada el 2 de noviembre de 1898, la línea divisoria entre Argentina y Chile en esa zona debía ser fijada por una Comisión demarcadora. Dicha Comisión estuvo integrada por José E. Uriburu (Argentina), Enrique Mac Iver (Chile) y William I. Buchanan, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de los Estados Unidos de América en la República Argentina.

Reunidos los miembros de la Comisión en Buenos Aires el 24 de marzo de 1899, tras varias sesiones previas de trabajo, cada uno de ellos propuso un trazado de la línea divisoria, sometiéndose luego a votación las distintas proposiciones. Tanto las formuladas por Uriburu como las presentadas por Mac Iver fueron desechadas con el voto de los dos miembros restantes. A su turno, la propuesta de Buchanan fue sometida a votación en relación con cada uno de los tramos que comprendía, existiendo en algunos casos disenso de uno de los otros miembros.

El acta que se labró aquel día concluye diciendo que la línea divisoria entre la República Argentina y la República de Chile entre los paralelos 23 grados y 26 grados 52 minutos 45 segundos de latitud austral queda establecida en la forma siguiente:

Desde la intersección del paralelo 23 grados con el meridiano 67 grados, una recta hasta la cima del cerro del Rincón, otra recta desde la cima del cerro del Rincón hasta la cima del volcán Socompa. La línea divisoria seguirá corriendo desde la cima del volcán Socompa hasta el lugar llamado Aguas Blancas en los mapas argentinos, por los puntos y trechos llamados volcán Socompa, punto marcado con el número 29 en la proposición del Perito argentino que consta del acta levantada en Santiago de Chile el 1° de septiembre de 1898, cerro Socompa Caipis, cerro Tecar, punto principal del cordón de cerros entre Tecar y cerro Inca, cerro Inca, cerro de la Zorra Vieja, cerro Llullaillaco, Portezuelo de Llullaillaco, punto marcado con el número 39 de la proposición antedicha, corrida de Cori, volcán Azufre o Lastarria, cordón del Azufre o Lastarria hasta el cerro Bayo, número 48 de la proposición ya referida, cerro del Agua de la Falda, cerro Aguas Blancas. Como continuación de la línea divisoria, una recta que partiendo de la cima del cerro de Aguas Blancas llegue a la cima de los cerros Colorados, en seguida otra recta desde la cima de los cerros Colorados hasta la cima de los cerros de Lagunas Bravas hasta la cima de la llamada Sierra Nevada en el mapa argentina y calculada en el mismo mapa con la altura de 6.400 metros.

Luego añade el acta: “Finalmente, una línea recta que partiendo del último punto indicado llegue hasta el que se fije en el paralelo 26 grados 52 minutos 45 segundos por el Gobierno de su Majestad Británica, en conformidad al acta de 22 de septiembre de

1898, firmada en Santiago de Chile por el Ministro de Relaciones Exteriores de esa república y por el Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de la República Argentina, como punto divisorio entre estos dos países en dicho paralelo”²⁸. El tratado para la demarcación se firmó en 1904 y la tarea se llevó a cabo el año siguiente.

2.7 Período 1902-1960

Tras la firma de los “Pactos de Mayo”, se reactivó la construcción del Ferrocarril Trasandino Central. Y en 1904 fue inaugurado el monumento del Cristo Redentor, en una jornada que anticipó lo que recién llegaría con los tramos finales del siglo que entonces apenas comenzaba. Ese día tropas chilenas formaron del lado argentino del límite internacional y hubo también una formación de tropas argentinas del lado chileno.

El 5 abril de 1910 hizo su primer viaje el Ferrocarril Trasandino Central. La concreción de este proyecto precursor de la integración física dio un nuevo impulso a la relación bilateral, porque “activó el intercambio de bienes y personas” y favoreció “el enriquecimiento de los lazos sociales, culturales y económicos”²⁹. Los hoteles de turismo se erigieron junto a las estaciones de alta montaña del Trasandino y “la circulación de profesores, intelectuales, artistas, escritores, compañías de teatro y grandes personalidades a través de la cordillera inició un proceso sin precedentes de acercamiento entre los pueblos”³⁰. El tren dejó de operar en 1984, en cuanto al servicio de cargas, pero antes (1979) lo había hecho con respecto al servicio de pasajeros.

El Pacto de No Agresión, Consulta y Arbitraje, que Argentina, Brasil y Chile concertaron en 1915 y es conocido como “Pacto ABC”, sólo fue ratificado por Brasil. Tampoco entró en vigor el convenio celebrado ese mismo año entre Argentina y Chile para someter a arbitraje de la Corona británica la soberanía de las islas del Canal de Beagle e islotes adyacentes.

²⁸ El laudo Buchanan puede verse en <http://www.cancilleria.gov.ar/portal/seree/dilyf/cl.html>

²⁹ Lacoste, *op. cit.*, p. 61.

³⁰ *Ibíd.*

El 25 de abril de 1922 Argentina y Chile acordaron establecer el Trasandino del Norte, para unir la ciudad de Salta con los puertos chilenos de Antofagasta, Mejillones e Iquique, y el Trasandino del Sur, que uniría Talcahuano con Zapala. En 1948 se puso en marcha el Trasandino del Norte, pero nunca se completaron las obras para la inauguración del Trasandino del Sur³¹. El primero termina su recorrido, por el lado argentino, en la estación fronteriza de Socompa, a 3.866 metros sobre el nivel del mar. Allí conecta con la línea chilena para llegar hasta Antofagasta, con un recorrido total de 901 km. En Argentina se le conoce también con el nombre de “Tren de las Nubes” y es parte de la red ferroviaria Norte Argentino del Ferrocarril General Belgrano.

Después de varios años de no estar operativo, el ramal C14 (Salta-Socompa) ha vuelto a prestar servicios, tras la ejecución del proyecto “Rehabilitación Operativa Ferrocarril Belgrano Cargas-Ferrocarril (Trasandino del Norte)”. En el marco del XXI Encuentro del Comité de Integración NOA-Norte Grande (2009) tuvo lugar la ceremonia de reinauguración del Trasandino del Norte y la Comisión de Infraestructura y Transporte tomó nota de la puesta en funcionamiento de dicho ramal, a la vez que reiteró la necesidad de aumentar la frecuencia de los servicios regulares de pasajeros, entre Antofagasta y Salta, en respuesta a las demandas de los turistas. Y en 2010, los representantes del sector ferroviario en la Subcomisión de Transporte del mismo Comité informaron que las rutas ferroviarias se encuentran operativas en su casi totalidad, más allá del mantenimiento y ciertos cambios que se deben hacer en las vías.

Al Tratado de Comercio de 1933 siguió el Protocolo Adicional de 1938, cuyo artículo 8 estipulaba: “Es propósito de ambos Gobiernos evitar la aplicación al intercambio entre los dos países de medidas como primas de exportación o cualquier otro género de compensación sobre las ventas que signifiquen una determinación artificial de los precios”. Dicho Tratado dejó de tener vigencia en 1945.

El 16 de abril de 1941 se firmó el Protocolo sobre revisión, reposición y densificación de hitos, con el objeto de “arbitrar las medidas para reponer los hitos desaparecidos, colocar nuevos en aquellos tramos de la frontera chileno-argentina

³¹ Véase Gaudio, G. y Lavopa, J., *Chile, el vecino necesario*, Buenos Aires, Librería Histórica, 2006, p. 88.

donde sean necesarios y determinar las coordenadas exactas de todos ellos”. Para ejecutar esta tarea, se creó una Comisión Mixta, que dividió la frontera en 16 secciones.

“Se levantarán actas, en dos ejemplares de un mismo tenor, consignando la ubicación y demás datos descriptivos de cada uno de los hitos colocados, que serán suscritas por los Comisionados a cargo de la demarcación y elevadas a los gobiernos contratantes. Dichas actas producirán pleno efecto y se considerarán firmes y válidas, ejerciendo, desde ese momento, cada uno de los países pleno dominio y a perpetuidad sobre los territorios que respectivamente le correspondan, sin necesidad de otro trámite”.

El segundo párrafo del artículo 6 del Protocolo dejaba establecido: “Los gobiernos respectivos se comprometen a desocupar, dentro de un plazo que no excederá de seis meses, los territorios que, de acuerdo a lo establecido en el párrafo anterior, pasen a jurisdicción de la otra Nación, lo que comunicarán para los efectos de la ocupación correspondiente”.

Por el Tratado de Unión Aduanera de 1946 los países signatarios declaraban libres del pago de los derechos aduaneros a los productos y las mercaderías originarios o provenientes del territorio de uno de los dos países que se introdujeran en el otro para ser consumidos o industrializados. Una vez nacionalizados, los productos originarios de Chile y Argentina introducidos en el otro país debían recibir, en cuanto a impuestos internos, el mismo tratamiento que los productos nacionales. Igual solución se contemplaba para las mercaderías originarias de las partes.

Los países estaban autorizados a confeccionar una nómina de productos y mercaderías, originarios del otro país, que quedarían exceptuados de la liberación de pago de derechos de importación. En realidad, se trataba de un programa de liberación comercial, pues faltaba establecer un arancel externo común.

El Congreso chileno rechazó el Tratado de Unión Aduanera y, con el triunfo de Ibáñez del Campo en las elecciones presidenciales chilenas de 1952, llegó el turno del proyecto conocido como “cordillera libre”. El 21 de febrero de 1953 se firmó la Declaración de Santiago, primer paso en dirección al objetivo previsto, y el 8 de julio de

ese año se suscribió en Buenos Aires el Tratado de la Unión Económica entre Chile y Argentina.

La Declaración de Santiago fue suscrita en ocasión de la visita de Juan Domingo Perón, quien, en una clase magistral en el Aula Magna de la Casa Central de la Universidad de Chile, instó a pasar a una fase de integración plena entre ambos pueblos y afirmó “que Chile y Argentina no suman, sino que multiplican”³².

La Declaración pone a los pueblos de uno y otro lado de la cordillera -y a otros pueblos del Continente- en el centro de la escena, según se aprecia en los siguientes párrafos:

Que ambos gobiernos aunarán esfuerzos para alcanzar los ideales comunes e irrenunciables de sus pueblos, concretando el espíritu que animó la unión de Argentina y Chile en las gestas de la independencia (...) Que esta unidad de acción puede desde ya traducirse en medidas que integren y vigoricen sus economías, por lo que deciden establecer la Unión Económica de los dos pueblos, interpretando así su unánime sentir y firme voluntad (...) Persuadidos que la Unión Económica argentino-chilena es asimismo la realización del ideal panamericano de cooperación entre las naciones del Continente, dejan aclarado que esta unión se hallará abierta a la adhesión de los demás pueblos hermanos³³.

En materia de libre tránsito de mercaderías, el Tratado de la Unión Económica contemplaba que debía acordarse “un régimen que facilite el libre tránsito de las mercaderías originarias de uno de los dos países por el territorio del otro, para su exportación a terceros países”. Y en materia de transporte preveía la sistematización e integración de los servicios, así como el compromiso de completar los estudios para el trazado del ferrocarril trasandino del Sur y aumentar la capacidad operativa y de tráfico de los trasandinos del Norte y del Centro. Además, el Tratado de la Unión Económica incluía el compromiso de facilitar el “tránsito de personas entre uno y otro país, lo

³² Discurso pronunciado el 23 de febrero de 1953, citado por Zaldívar Larraín, A., *Integración Chile-Argentina. Desafío del siglo XXI*, Buenos Aires, 2011, p. 28.

³³ Los párrafos transcritos de la Declaración pueden verse en de la Rosa, *op. cit.*, p. 60.

mismo que el turismo en todas sus formas, mediante la celebración de nuevos convenios especiales”.

El Tratado no fue ratificado por Chile y en mayo de 1957 el Convenio Comercial, Convenio de Pagos y Protocolo Adicional sobre Intercambio Zonal vino a llenar de alguna manera el vacío que dejaba el fracaso de aquél. En el Protocolo se establece una Comisión Permanente “para la atención de los problemas zonales del intercambio entre el noroeste argentino y Antofagasta” y uno de los integrantes de la Comisión debe ser un “representante del comercio o de entidades gremiales locales por cada parte”.

En la Conferencia Antártica, celebrada en Washington en octubre de 1959, participaron Argentina y Chile, países reclamantes de soberanía en la Antártida junto con Australia, Francia, Gran Bretaña, Noruega y Nueva Zelanda, que también enviaron delegados a la Conferencia, al igual que Bélgica, Estados Unidos, Japón, la Unión Soviética y la Unión Sudafricana.

En la Conferencia se aprobó el Tratado Antártico, suscrito el 1 de diciembre de 1959, cuyo artículo IV, primer párrafo, establece:

Ninguna disposición del Tratado se interpretará: a) como una renuncia, por cualquiera de las partes contratantes, a sus derechos de soberanía territorial o a las reclamaciones territoriales en la Antártida, que hubiere hecho valer precedentemente; b) como una renuncia o menoscabo, por cualquiera de las partes contratantes, a cualquier fundamento de reclamación de soberanía territorial en la Antártida que pudiera tener, ya sea como resultado de sus actividades o de las de sus nacionales en la Antártida, o por cualquier otro motivo, y c) como perjudicial a la posición de cualquiera de las partes contratantes, en lo concerniente a su reconocimiento o no reconocimiento del derecho de soberanía territorial, de una reclamación o de un fundamento de reclamación de soberanía territorial de cualquier otro Estado en la Antártida.

El segundo párrafo del artículo IV deja en claro que ningún acto o ninguna actividad que se lleve a cabo mientras el Tratado se halle en vigencia “constituirá fundamento para hacer valer, apoyar o negar una reclamación de soberanía territorial en

la Antártida ni para crear derechos de soberanía en esta región. No se harán nuevas reclamaciones de soberanía territorial en la Antártida, ni se ampliarán las reclamaciones anteriormente hechas valer, mientras el presente Tratado se halle en vigencia”.

La Argentina formuló una declaración interpretativa con respecto al artículo IV del Tratado Antártico; “La República Argentina declara que conforme al Artículo IV inciso 1, párrafo a) del Tratado, ninguna de sus estipulaciones deberá interpretarse o aplicarse como afectando sus derechos, fundados en títulos jurídicos, actos de posesión, contigüidad y continuidad geológica en la región comprendida al sur del paralelo 60° en la que ha proclamado y mantiene su soberanía”.

Por otro lado, cabe destacar que Argentina, Chile y Estados Unidos declararon, aquel 1° de diciembre, que “el Tratado Antártico en nada afecta las obligaciones impuestas por el Tratado de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro del año 1947”.

2.8 La presencia chilena en el poblamiento del territorio argentino

Como dice Paredes, “a principios del siglo XX la creación de poblaciones criollas en la Patagonia era un requisito indispensable para que Argentina pudiera ejercer la soberanía en ese territorio”. Señala también dicho autor que la Campaña del Desierto, “que fue uno de los primeros genocidios organizados por el Estado argentino, permitió la usurpación definitiva de la tierra al indígena” y que en los nuevos territorios deshabitados “se promovió la colonización de inmigrantes europeos”, pero, paradójicamente, “la inmigración chilena fue decisiva en el afianzamiento de la soberanía nacional rioplatense”.

Factores como la subasta de terrenos fiscales para el asentamiento de colonos extranjeros, la explotación laboral extrema y el bandidaje en la frontera determinaron una “emigración de campesinos chilenos que soñaban alcanzar la tierra propia”. Fue así como entre 1870 y 1890 emigraron unos 40.000 chilenos, generando lo que algunos llamaron la “chilenización de Neuquén”, pues este territorio resultó el principal receptor de la migración trasandina³⁴.

³⁴ Paredes, A., “Migración limítrofe en Argentina y Chile (1869-1980)”, en Lacoste, P. (comp.), *op. cit.*, t. II, pp. 23-24.

La provincia de Santa Cruz presentaba también un alto porcentaje de inmigración chilena en los censos de 1870 y 1890, proviniendo el flujo migratorio de Punta Arenas; incluso, las élites económicas de dicha ciudad y de Santa Cruz “estaban íntimamente ligadas (y en algunos casos hasta eran las mismas), lo que contribuyó al desplazamiento de obreros”³⁵.

Un caso singular fue el de San Carlos de Bariloche. Hacia 1880 comenzaron a llegar sus primeros pobladores, que procedían principalmente de Chile. Hans Steffen, en su libro *West Patagonian*, relata que el origen de Bariloche está relacionado con la evolución del tráfico regular entre Chile y la región patagónica argentina. “Fueron comerciantes alemanes-chilenos los que dieron impulso a esta actividad”, acota³⁶.

Otro autor, Santiago Pusso, afirma que la población de Bariloche en 1910 no superaba las 500 almas y que el lugar tenía “tres casas de comercio principales, siendo una de ellas la de la sociedad Chile-Argentina”³⁷.

Como ejemplo de la importancia de las comunicaciones con el vecino país, se suele citar que en 1929, un año después de la instalación de la red telefónica en Bariloche, el Poder Ejecutivo Nacional autorizó a Ricardo Roth a contar con una línea telefónica privada entre Puerto Blest (Argentina) y Peulla (Chile); mientras tanto, Bariloche “se comunicaba con el resto de nuestro país sólo mediante el telégrafo”³⁸.

Otro factor importante en la atracción de la Patagonia argentina fue la oferta laboral, centrada en la extracción de oro, petróleo y carbón. La actividad petrolera se inició en 1918, cambiando la fisonomía de ciudades enteras. Una de ellas ha sido Comodoro Rivadavia, “que absorbió gran parte de la inmigración chilena”³⁹.

³⁵ *Ibíd.*, p. 24.

³⁶ Citado en Entraigas, J., “San Carlos de Bariloche: descubrimiento, fundación, desarrollo socioeconómico”, en *Río Negro: Pasado y presente*, Viedma, Argentina, Chrismar Ediciones, 1980. p. 100.

³⁷ Pusso, S., “Viajes por mi tierra”. Citado por Entraigas, *op. cit.*, p. 100.

³⁸ Entraigas, *op. cit.*, p. 108.

³⁹ Paredes, *op. cit.*, p. 25.

Para tener una visión del impacto de la migración limítrofe en Argentina, hay que reparar en los siguientes datos: a partir de 1940 comienza una segunda ola inmigratoria, llamada Nueva Inmigración, con la llegada de inmigrantes de países vecinos, produciéndose el primer incremento notorio de inmigrantes bolivianos, paraguayos y chilenos entre 1946 y 1950⁴⁰.

Las comunidades de inmigrantes de países vecinos que más crecieron entre 1947 y 1970 fueron la paraguaya, con 460.717 personas, y la chilena, con 302.878, representando ambas comunidades el 58,10% del total de los extranjeros que arribaron a Argentina en ese período⁴¹.

Con respecto a la emigración chilena a la región de Cuyo, es posible distinguir “dos momentos muy separados entre sí”. El primero se extiende desde la fundación de las ciudades que entonces pertenecían a territorio que formaba parte de la Capitanías General de Chile y “termina con la fuerte inmigración europea”; el segundo momento se sitúa en la década de 1970, durante la cual creció abruptamente tras la instauración del régimen de Pinochet⁴².

Todas las provincias de la región (San Luis, San Juan y Mendoza) recibieron inmigración que llegaba atravesando la cordillera, pero Mendoza concentró la mayor cantidad de migrantes de ese origen, como se aprecia en estos datos: en 1864, de los 54.476 habitantes de Mendoza 3.456 eran de nacionalidad chilena, y dicha provincia reunía el 41% de los chilenos en Argentina. A su vez, entre 1865 y 1869 la presencia de personas procedentes del vecino país en Argentina aumentó de 8.423 a 10.882, y el 53,06 % de ellas vivía en Cuyo.

Desde 1974 hasta los primeros meses de 1975 ingresaron 107.800 chilenos a la provincia de Mendoza, siendo esta cifra equiparable a la población que en esa época tenía la ciudad de Talca (94.449, según el censo de 1970). Un estudio realizado por la Dirección de Estadísticas y Censos de Mendoza reveló que el 66% de los chilenos residentes en la provincia en 1978 había arribado después de 1973. La mayoría de estos

⁴⁰ *Ibíd.*, pp. 36-37.

⁴¹ *Ibíd.*, pp. 37-38.

⁴² *Ibíd.*, p. 28.

inmigrantes provenía de centros urbanos, ya que eran militantes políticos; además, “era una migración grupal-familiar en la que había un reencuentro relativamente rápido, debido al temor a represalias por motivos políticos hacia la familia del afectado”, debiendo remarcarse que, ante la urgencia de salir de su país, “muchos de ellos sólo tomaron como lugar de paso a Mendoza para, después de sentirse a salvo, pensar en un destino”. Entre los que eligieron otro país para quedarse se contaban profesionales y personas con un nivel mayor de educación⁴³.

Para apoyar a los chilenos y chilenas que llegaban a suelo argentino huyendo de la persecución del régimen pinochetista se creó en 1974 el Comité Ecuménico de Acción Social (CEAS), que trabajó en estrecha relación con el ACNUR⁴⁴.

Entre otras cosas, el CEAS tramitaba visas para que los refugiados chilenos fueran a otros países. Canadá, Nueva Zelanda, Australia, Estados Unidos, junto con países de Europa occidental y de Europa oriental aceptaron refugiados⁴⁵.

2.9 De los Pactos del Sesenta al Acta sobre Cuencas Hidrográficas

Uno de los “Pactos del Sesenta” establecía el arbitraje de la Corona británica para resolver la controversia sobre la región del río Encuentro o Palena. Otro de esos instrumentos establecía la división del Canal de Beagle por la línea media, la soberanía chilena sobre la isla Lennox e islotes adyacentes y el sometimiento a la Corte Internacional de Justicia de la cuestión de la soberanía de las islas Nueva y Picton y de los islotes Snipe, Solitario, Hermanos, Gardiner, Reparo, Packsaddle, Jorge, Augustus y el islote rocoso situado al sur de las Islas Becasses⁴⁶. También se firmaron el 12 de junio de 1960 el Convenio de Navegación en los Canales Fueguinos y el Acta Adicional al Protocolo de 1941.

Tales tratados no fueron ratificados y la controversia relativa a la delimitación fronteriza en la región del Encuentro se sometió al juicio arbitral de la reina Isabel II en

⁴³ *Ibíd.*, p. 32.

⁴⁴ Véase Bustelo, G., “Impacto de la dictadura pinochetista en Mendoza”, *Revista de Estudios Trasandinos*, N° 5, 2001, pp. 335-356. Citado por Paredes, *op. cit.*, p. 32.

⁴⁵ Paredes, *op. cit.*, p. 33.

⁴⁶ Véase Lanús, *op. cit.*, p. 504.

aplicación del Tratado General de Arbitraje de 1902, dictándose el laudo el 9 de diciembre de 1966. El diferendo se había suscitado en 1955 acerca del recorrido del límite fijado por el laudo de 1902 entre los hitos 16 y 17, que habían sido colocados por la Comisión demarcadora británica. Con respecto a ese tramo, que se extiende desde el Cerro de la Virgen hacia el norte, hasta la confluencia del Río Encuentro con el Falso Engaño, la cuestión fue sometida a consideración de las dos cancillerías. Así lo decidió la Comisión Mixta de Límites, por unanimidad, teniendo en cuenta que la demarcación de 1903 resultaba errónea en ese tramo, pues el río Encuentro no nace en el Cerro de la Virgen.

Sostenía Chile que la línea debía seguir el río Falso Engaño hacia el este, tocar el verdadero Cerro de la Virgen y continuar en dirección sudoeste hasta el lago General Winter, donde está colocado el hito 17, mientras que Argentina sostenía que el verdadero Cerro de la Virgen es el señalado por los británicos en 1903 y no el que Chile considera tal, que es el cerro Central⁴⁷. La línea trazada en el laudo de 1966 no se ajustó a las pretensiones de ninguna de las partes. En definitiva, la sentencia arbitral adjudicó el 71% del área disputada a la Argentina y el porcentaje restante a Chile⁴⁸.

Una revista argentina de la época envió un cronista al valle de California, ubicado en la zona que le correspondió a Chile, y al territorio adjudicado a la Argentina, para entrevistar a pobladores chilenos. El periodista escribió una nota bajo el título “A la búsqueda del límite perdido”, en la que transcribe comentarios que recogió de varias de esas personas. Una de ellas, un criador de ovejas cuya vivienda quedó del lado argentino y al se identifica como Don Contreras, le dijo: “Yo siempre me sentí chileno y nunca tan chileno como ahora (...) Yo no odio a los argentinos. ¡No! Voy a seguir yendo a Carrenleufú. El mejor médico de la zona lo tienen ahí”. Estas palabras sintetizan el sentido profundo de la integración, que se extiende al nivel de lo humano.

La misma nota termina transcribiendo la opinión del diplomático argentino José María Ruda: “Con un costo mínimo hemos solucionado el diferendo con un país amigo, que realmente lamentábamos. El valle de California no tiene significación económica ni

⁴⁷ Díaz Cisneros, *op. cit.*, t. I, p. 652.

⁴⁸ Podestá Costa, L.A.; Ruda, J.M., *Derecho Internacional Público*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1979, t. I, p. 215.

sociológica; nosotros valoramos mucho más las buenas relaciones con nuestros vecinos”⁴⁹.

Este último comentario es pertinente para recordar que el 28 de octubre de 1965 los presidentes Frei e Illia suscribieron la Declaración de Mendoza, expresando el compromiso de sus países con la integración latinoamericana. Era un tiempo de democracia en el que “los gobiernos se encontraban, las comunidades de frontera donaban horas de trabajo y los pueblos soñaban con un mañana mejor, juntos”⁵⁰.

El golpe de Estado que derrocó al presidente Illia en 1966 hizo que el proyecto integracionista entrara en crisis. Ese mismo año el interventor federal en Mendoza ordenó la suspensión de los trabajos que la Comisión Pro Camino a Chile por el Portillo llevaba adelante. Tal Comisión era una red de organizaciones de la sociedad civil que construía la ruta trasandina por sus propios medios, y los voluntarios con que contaba habían logrado perforar parcialmente un túnel en la roca⁵¹.

Dejando atrás el impulso a favor de la integración que había caracterizado la primera mitad de la década de 1960, se tomó la decisión de paralizar los proyectos de integración física, creándose “el embudo en un solo paso trasandino”⁵².

El mismo día del golpe de Estado que derrocó a Illia, el ministro del Interior chileno, Bernardo Leighton, expresó que la situación creada en el país trasandino era una “cosa lamentable, no sólo para la Argentina sino para toda América Latina”, pero la cancillería sostuvo que “Chile reconocerá al nuevo gobierno militar de la Argentina si éste demuestra, dentro de un plazo prudencial, que controla la situación interna y respeta los tratados” y mantuvo al embajador en Buenos Aires, Hernán Videla Lira, con lo cual aplicó la doctrina Estrada⁵³.

⁴⁹ *Panorama*, N° 45, febrero de 1967, pp. 4-10.

⁵⁰ Lacoste, *op. cit.*, p. 67.

⁵¹ *Ibíd.*, p. 83.

⁵² *Ibíd.*, p. 73.

⁵³ Véase Cisneros, A. y Escudé, C. (directores), *Historia general de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2000, t. XIV, p. 58. La doctrina Estrada fue enunciada en 1930 por el canciller mejicano del mismo nombre y “según ella, la práctica del reconocimiento es denigrante por herir a la soberanía de otras naciones y suponer una actitud crítica de

En 1967 hubo dos incidentes en el canal de Beagle, y en enero de 1970, en ocasión de una visita del presidente de facto argentino a Chile, se suscribió una declaración conjunta que hacía referencia a un “sistema de convivencia” entre los dos países y a una reglamentación de las migraciones mutuas a través de la frontera. Esta última posibilidad provocó una reacción negativa en los sectores nacionalistas argentinos, para los cuales la declaración no tomaba en cuenta que la migración se producía en un solo sentido (de Chile a la Argentina) y que en buena parte era clandestina, por lo que la reglamentación no podía ampararla⁵⁴.

El 25 de febrero de 1970 se produjo un incidente en territorio chileno entre arrieros chilenos y gendarmes argentinos, que costó la vida de un arriero, Aurelio Parra, mientras que otro fue detenido. La Gendarmería justificó el envío de una patrulla a suelo chileno con el argumento de haber recibido una denuncia indicando que un rebaño de ganado lanar traspasaría la frontera.

En marzo de ese año, la cancillería chilena entregó una nota al embajador argentino en Santiago calificando de asesinato la muerte de Parra y de inaceptable la violación del territorio chileno por parte de los gendarmes, exigiendo al mismo tiempo el castigo de los responsables del asesinato.

Algunos meses después, en septiembre, el triunfo electoral de Unidad Popular significó que la izquierda llegara por primera vez al poder en Chile. Antes de asumir como presidente, Salvador Allende ya había dicho que su gobierno actuaría “para resolver los problemas fronterizos pendientes sobre la base de negociaciones que prevengan las intrigas del imperialismo y de los reaccionarios, teniendo presentes el interés chileno y el de los pueblos de los países limítrofes”⁵⁵.

sus asuntos internos. Anunció por ello Estrada que en el futuro el Gobierno de Méjico se limitaría a mantener o retirar, según lo estimase procedente, sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando o rechazando a los agentes diplomáticos del país en cuestión”. La doctrina supone la sustitución del reconocimiento expreso por el reconocimiento implícito y fue desarrollada en la resolución XXXV de la IX Conferencia de Estados Americanos (Bogotá, 1948). Pastor Ridruejo, *op. cit.*, p. 307.

⁵⁴ Cisneros y Escudé, *op. cit.*, p. 60.

⁵⁵ Citado en Scenna, M., “Argentina-Chile: el secular diferendo”, *Todo es historia*, N° 44, diciembre de 1970, p. 91.

En el marco de la nueva etapa de acercamiento que se iniciaba, en junio de 1971 se suscribió el Acta de Santiago sobre Cuencas Hidrográficas, de cuyos términos resulta que “las Partes evitarán cualquier forma de contaminación de sus sistemas fluviales y lacustres y, asimismo, preservarán los recursos ecológicos en sus cuencas comunes en las zonas de sus respectivas jurisdicciones”

Además, “las Partes se reconocen mutuamente el derecho de utilizar, dentro de sus respectivos territorios, las aguas de sus lagos comunes y ríos internacionales de curso sucesivo, en razón de sus necesidades y siempre que no se cause perjuicio sensible a la otra parte”.

2.10 El ciclo de la gran paradoja

Con estos términos califica Lacoste el ciclo 1930-1966, teniendo en cuenta que, por un lado, los Estados nacionales llevaron a cabo una política integracionista sin precedentes, que incluyó inversiones millonarias en pro de la integración física y se tradujo en el crecimiento del intercambio comercial bilateral hasta superar todos los registros anteriores, y, por otro lado, hicieron inversiones no menos importantes para establecer un sistema de seguridad, control y fiscalización en las fronteras.

“En este ciclo se produjo la pretorización de la cordillera, con la presencia de Gendarmería del lado argentino y el incremento de los resguardos de Carabineros del lado chileno”, situación agravada por el hecho de la acumulación de fuerzas antagónicas a uno y otro lado de la línea fronteriza, que generó condiciones propicias para roces y conflictos, como quedó demostrado con los incidentes de Laguna del Desierto en 1965⁵⁶. La “pretorización” de que se habla implica el ensanchamiento del poder de la corporación militar, cuyos enfoques pasan a dominar los espacios de toma de decisiones del Estado.

Tal acumulación de gendarmes y carabineros, en actitud expectante –y tensa-, queda reflejada en la nota periodística a que se ha hecho referencia en el acápite anterior. Dicha nota comienza con la siguiente descripción: “Las mulas dejaron atrás la torrentosa confluencia del río Encuentro con el Falso Engaño, y treparon la ladera sembrada de piedras. Cuando llegaron a la cima, los gendarmes las frenaron y las

⁵⁶ *Ibíd.*, p. 70.

dejaron descansar (...) Extendiéndose hasta donde abarcaba la vista, estaba el valle de California, o, según los chilenos, el valle del río Encuentro”.

Luego la nota ilustra que el comandante de Gendarmería abarcó el paisaje con el brazo y dijo: “Desde el 14 de diciembre, éste es terreno de ellos”. Y a continuación el cronista relata: “A *ellos* los habíamos visto poco. Sabíamos que sus carabineros nos observaban con prismáticos desde la orilla opuesta del río Encuentro, porque habíamos advertido el reflejo del sol en los lentes, pero los chilenos no se habían hecho ver”.

La ley 12.367 (1938) creó la Gendarmería Nacional Argentina con el propósito de “contribuir decididamente a mantener la identidad nacional en áreas limítrofes, a preservar el territorio nacional y la intangibilidad del límite internacional”⁵⁷.

Adoptada en una etapa posterior al período aquí estudiado, la ley 19.349 (1971) otorga a la Gendarmería el perfil de “una fuerza de seguridad militarizada” (art. 1), a la que asigna la misión de satisfacer las necesidades del servicio de policía en la zona de seguridad de fronteras -y demás lugares que se determinen- en materia de policía de seguridad en la vigilancia de fronteras, prevención y represión de las infracciones previstas en leyes y decretos especiales, policía de seguridad y judicial en el fuero federal⁵⁸.

Entre las funciones de la institución se destaca la de policía auxiliar aduanera, de migraciones y sanitaria, “donde haya autoridad establecida por las respectivas administraciones y dentro de las horas habilitadas por ellas” (art. 3), así como la de policía de prevención y represión del contrabando, migraciones clandestinas e infracciones sanitarias en los lugares donde no haya autoridad establecida al efecto y en los lugares donde tal autoridad exista, pero “fuera del horario habilitado por las respectivas administraciones” (art. 3).

Con todos estos elementos, Gendarmería resulta más preparada para actuar en un proceso de securitización de la frontera que para ser una fuerza funcional a las necesidades del proceso de integración binacional. Cualquier persona puede percibir esa realidad a medida que se acerca a la frontera y observa cómo los puestos de

⁵⁷ Sancionada el 28 de julio de 1938. Véase al respecto <http://www.gendarmeria.gov.ar/historia/index.html>

⁵⁸ Boletín Oficial del 10 de enero de 1972.

Gendarmería se multiplican, con personal siempre dispuesto a interferir en la libre circulación, incluso por motivos triviales.

2.11 El conflicto del Beagle en el período 1904-1970

En agosto de 1904, el ministro de Relaciones Exteriores argentino, José A. Terry, entregó al jefe de la misión diplomática chilena en Buenos Aires, Francisco Vergara Donoso, un proyecto de convenio relacionado con la delimitación en el canal Beagle. Este proyecto decía que el eje del canal Beagle no había sido trazado hasta ese momento y que era “la única sección de la frontera común a las dos naciones cuya demarcación material no ha sido aún hecha”, por lo que se “procederá a determinar el eje del canal Beagle por dos peritos que serán nombrados, uno por el Gobierno de la República Argentina y el otro por el de Chile, dentro del plazo de dos meses de aprobada esta convención”⁵⁹.

El proyecto no fue aceptado por Chile y la Oficina de Límites de dicho país, dirigida entonces por Alejandro Bertrand, elaboró un nuevo proyecto, que no prosperó. En 1905 surgió otro proyecto por el lado de Argentina, al que la Oficina de Límites chilena formuló diversas observaciones⁶⁰. Culminaba tal instrumento diciendo: “Los gobiernos de Chile y de la República Argentina por medio de sus representantes diplomáticos en Inglaterra remitirán al gobierno de S.M. Británica el resultado de las operaciones técnicas practicadas conjuntamente con el texto del Tratado de Límites de 1881 y los demás antecedentes históricos y geográficos que estimen pertinentes, para que, de conformidad con el mismo Tratado y el de Arbitraje del 28 de mayo de 1902, se digne a dar su fallo en la divergencia suscitada entre ambos gobiernos”⁶¹.

Tres meses después de que las observaciones fueran presentadas, el gobierno argentino expresó al jefe de la misión diplomática de Chile en Buenos Aires que

⁵⁹ Parte expositiva y artículo 1 del proyecto. Véase Santibáñez, *Los derechos de Chile en el Beagle*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1969, p. 133.

⁶⁰ Santibáñez, *op. cit.*, p. 136.

⁶¹ Artículo 3 del nuevo proyecto argentino.

estimaba necesario que previamente, y antes de someterse la controversia al árbitro, se hicieran diversos estudios en la zona⁶².

El 28 de junio de 1915 se suscribió un convenio de arbitraje que decía: “El gobierno de Su Majestad Británica, en el carácter de árbitro designado por los Tratados de 17 de abril de 1896 y de 28 de mayo de 1902, entre Chile y la República Argentina, procederá a determinar, de acuerdo con los Tratados vigentes, a cuál de las Altas Partes Contratantes corresponde la soberanía sobre las islas Picton, Nueva y Lennox e islotes adyacentes e islas que se encuentran dentro del canal Beagle, entre Tierra del Fuego por el Norte y península Dumas e isla Navarino por el Sur”. También se estipuló que la cuestión se sometería al árbitro “por medio de una nota firmada conjuntamente por los representantes diplomáticos de ambos países ante el gobierno de Su Majestad Británica” y que el mismo árbitro fijaría el procedimiento a que debía ajustarse la sustanciación y el fallo de la cuestión.

El convenio, denominado Protocolo de 1915, fue aprobado tanto por el Senado de Chile como por el de Argentina, pero quedó pendiente de aprobación en la Cámara de Diputados de cada país.

En la Conferencia de Mendoza de 1933, ambos cancilleres acordaron “buscar cuanto antes la solución del canal Beagle, por arreglo directo; en subsidio, acelerando la ratificación por los dos gobiernos del Protocolo de 1915, para llegar a la realización del arbitraje que en él se estipula, por ser ésta la única cuestión pendiente entre los dos países”⁶³.

En 1938, “con el propósito de que sea resuelta la única controversia que actualmente existe entre ambos países, o sea, la relativa a determinar a cuál de ellos corresponde la soberanía sobre las islas Picton, Nueva y Lennox e islotes adyacentes e islas que se encuentran dentro del canal Beagle en el espacio comprendido entre la Tierra del Fuego, la península Dumas e isla Navarino”, acordaron designar árbitro a Homer S. Cummings, Procurador General (Attorney General) de los Estados Unidos de

⁶² Se señala que en esta determinación incidió la publicación del libro *The Countries of the King's Award*, en el que el delegado del árbitro, coronel Sir Thomas Hungerford Holdich, daba su opinión sobre los límites en el canal Beagle, cuyo trazado dejaba para Chile las islas en disputa. Santibáñez, *op. cit.*, p. 136.

⁶³ Punto X de los acuerdos alcanzados en dicha Conferencia, celebrada los días 1 y 2 de febrero de 1933.

América⁶⁴. En un primer momento se había propuesto al Presidente de la Corte Suprema de Estados Unidos, Charles Hughes, que había actuado en conflictos limítrofes de algunos países centroamericanos⁶⁵.

El Protocolo no fue aprobado por ninguno de los dos Parlamentos y en 1939 Cummings renunció a su cargo, lo que dio motivo a un cambio de notas, sosteniendo Chile que el arbitraje se había confiado a la persona del señor Cummings y Argentina que el árbitro era el Procurador General⁶⁶.

En 1954 las respectivas cancillerías alcanzaron un principio de acuerdo y al año siguiente el gobierno de Buenos Aires envió a Santiago un proyecto de tratado que dividía por la línea media el Canal y contemplaba la designación de un árbitro, “quien procederá a determinar, de acuerdo a los tratados vigentes, a quién corresponde la soberanía de las islas Picton, Nueva y Lennox e islotes adyacentes, situados al este del Meridiano 67° 15’ de longitud oeste de Greenwich”⁶⁷.

El proyecto había sido elaborado por la Comisión Mixta de Límites Argentino-Chilena y en los considerandos ponía de relieve que “para dirimir el diferendo la solución arbitral es la que corresponde, de conformidad al espíritu de verdadera confraternidad internacional que reina” entre ambas Repúblicas. También destacaban los considerandos que la línea divisoria acordada “fue propuesta en 1905 por el Convenio Rodríguez Larreta-Vergara Donoso, el que, a pesar de no haber sido ratificado, ha quedado subsistente en esta parte desde entonces, por cuanto la línea divisoria que en él se menciona es la que separa las islas sobre las cuales ejerce jurisdicción efectiva una y otra Nación en la actualidad, habiendo además ambos países colocado faros y balizas, lo que importa su tácita aceptación”. Finalmente, el tratado que debía basarse en ese proyecto no fue firmado.

Antes de finalizar la década de 1950, los incidentes en el islote Snipe, ubicado en la zona del litigio, ocuparon el centro de la atención. La Armada Argentina retiraba

⁶⁴ Protocolo de Arbitraje suscrito en Santiago el 4 de mayo de 1938.

⁶⁵ Santibáñez, *op. cit.*, p. 144.

⁶⁶ *Ibíd.*, p. 145.

⁶⁷ Véase Lanús, *op. cit.*, p. 500.

cada baliza colocada allí por sus pares trasandinos y colocaba en su lugar una baliza con identificación argentina, hasta que finalmente ocupó el islote con autorización del presidente Frondizi. Citado a la Casa Rosada el embajador de Chile, Sergio Gutiérrez Olivos, se le informó de la situación, y al preguntar cuál era la solución, recibió como respuesta: “Ni colores argentinos ni colores chilenos”⁶⁸.

El 17 de agosto de 1958 se firmó una declaración conjunta diciendo que los gobiernos de ambos países “acuerdan retrotraer la situación de hecho y de derecho en el islote Snipe a la que existía antes del doce de enero pasado, y consecuentes con sus anhelos de paz y armonía convienen en el retiro de las fuerzas argentinas que se encuentran en el mismo”. Agrega la declaración que las partes “reafirman su intención de recurrir a los medios de solución pacífica de controversias internacionales para llegar a la brevedad al arreglo de los problemas limítrofes pendientes en la mencionada zona, acordando el mantenimiento de la situación existente hasta tanto se llegue a la demarcación definitiva”.

El presidente Arturo Frondizi viajó a Santiago en febrero de 1959 y en esa ocasión firmó con Jorge Alessandri, el jefe de Estado anfitrión, la Declaración de Los Cerrillos:

Consecuentes con su permanente tradición de amistad y con los imperativos que derivan de su vinculación geográfica y económica, lo cual no hace sino subrayar la honrosa responsabilidad que a ambas naciones cabe en la causa de la unidad de América, expresan su categórica determinación de entrar de inmediato en negociaciones encaminadas a encontrar las fórmulas arbitrales adecuadas que permitan resolver los diferendos existentes, como asimismo aquellas que eviten toda posibilidad de que este tipo de cuestiones pueda en el futuro entorpecer su amistosa convivencia y la prosecución de las tareas que ambos se proponen compartir en pro de la integración política y económica de América.

Abonando la decisión expresada en esa declaración conjunta, Arturo Frondizi dispuso que “toda autoridad civil o militar argentina, sin perjuicio de los derechos y deberes que las normas jurídicas de carácter internacional asignan a cada Estado, se

⁶⁸ *Ibíd.*, p. 501.

abstendrá de ejecutar actos que puedan perturbar las cordiales relaciones existentes entre ambos países”⁶⁹. En Santiago, similares instrucciones impartió el presidente Jorge Alessandri.

Los acuerdos de junio de 1960 no entraron en vigor, como se ha dicho antes, y el próximo paso fue la Declaración Conjunta suscrita el 6 de noviembre de 1964, uno de cuyos párrafos decía: “Que en relación con la nota de fecha 30 de octubre de 1964 mediante la cual el Gobierno Argentino ha puesto en conocimiento del Gobierno de Chile su decisión de someter la controversia existente en la zona del canal de Beagle a la Corte Internacional de Justicia, ambos gobiernos coinciden en llevar adelante dicha acción judicial. Con tal objeto iniciarán conversaciones con miras a lograr los entendimientos necesarios para someter el caso al mencionado Tribunal, sin perjuicio de los arreglos directos a que puedan llegar las partes”⁷⁰.

A comienzos de 1966, el canciller Zavala Ortiz decía en Buenos Aires: “Tenemos necesariamente que buscar la negociación directa y poner en marcha el mecanismo muy inteligentemente establecido por el Protocolo de 1941”. Destacaba además que tanto en la declaración del 6 de noviembre de 1964 como en la de octubre de 1965 ambos gobiernos habían confirmado tal criterio⁷¹.

En agosto de 1967, una goleta argentina, *Cruz del Sur*, fue obligada a salir del canal por el patrullero chileno *Marinero Fuentealba*. La primera embarcación se encontraba pescando centolla a unos 400 metros de la isla Gable. Y a fines de noviembre, la cañonera *Quidora* navegó sin autorización previa en aguas de jurisdicción argentina, en Ushuaia. Argentina protestó por esa incursión y el gobierno trasandino, si bien reconoció que el buque de guerra había ingresado en el mar territorial argentino,

⁶⁹ Decreto N° 12.523 del 5 de octubre de 1959. Dicho decreto agregaba: “Toda autoridad civil o militar argentina que creyera que un acto ejecutado o por ejecutarse por alguna autoridad civil o militar chilena vulnerara los derechos de su país en las zonas donde existen cuestiones de límites, se abstendrá de tomar medidas por sí misma y (...) se limitará a poner esos hechos en conocimiento inmediato de su propio gobierno, el cual resolverá y adoptará al respecto el curso de acción que juzgue apropiado, por la vía diplomática regular, considerando fundamentalmente la firme voluntad de ambos gobiernos de mantener las cordiales relaciones entre los dos países”.

⁷⁰ Párrafo 5 de la Declaración Conjunta de los cancilleres de Argentina y Chile del 6 de noviembre de 1964.

⁷¹ Párrafo del discurso pronunciado por Zavala Ortiz el 24 de enero de 1966. Véase Lanús, *op. cit.*, p. 506.

señaló que el *Quidora* tuvo que desviarse debido al fuego con fines intimidatorios del aviso *Irigoyen*.

En diciembre de 1967, Chile solicitó la intervención del árbitro británico basándose en el artículo 5 del Tratado General de Arbitraje de 1902, según el cual “en defecto de acuerdo, cualquiera de las partes podrá solicitar la intervención del árbitro, a quien corresponderá fijar el compromiso, la época, lugar y formalidades así como resolver todas las dificultades procesales que pudieran surgir en el curso del debate. Los compromitentes se obligan a poner a disposición del árbitro todos los medios de información que de ellos dependan”.

La respuesta argentina, cursada a través de una nota entregada al embajador chileno en Buenos Aires, expresaba sorpresa por la decisión adoptada, teniendo en cuenta que ambos gobiernos habían acordado en 1964 someter la controversia a arreglo judicial con intervención de la Corte Internacional de Justicia. Santiago contestó en marzo de 1968, manteniendo su posición de someter el asunto al arbitraje previsto en el Tratado de 1902.

El embajador argentino en Londres hizo saber al Foreign Office que la iniciación de un procedimiento de arbitraje sin el consentimiento de Buenos Aires produciría una crisis en las relaciones argentino-británicas⁷². Hubo entonces un *impasse*, y en los meses de marzo y abril de 1970 se llevaron a cabo negociaciones en Buenos Aires y Santiago en un intento por lograr algún acuerdo que destrabara la solución del conflicto.

Los días 12, 13 y 14 de mayo de 1970 se llegó a un acuerdo sobre “un eventual sometimiento a arbitraje de la cuestión del Canal de Beagle en el marco del Tratado General de Arbitraje de 1902” y se convino que la Corona británica designara una Corte Arbitral compuesta de cinco miembros que las partes indicarían por acuerdo previo⁷³.

2.12 El período 1971-1980

El 22 de julio de 1971 el embajador argentino y el embajador chileno acreditados en Londres, junto con Joseph Goldberg, por el gobierno del Reino Unido,

⁷² Véase Lanús, *op.cit.*, p. 508.

⁷³ Minuta sobre las conversaciones argentino-chilenas en las reuniones de esos días en Buenos Aires.

estamparon su firma en el compromiso arbitral relativo a la cuestión del canal de Beagle.

En el compromiso arbitral quedaron señalados los puntos de la controversia que cada parte sometía al árbitro: “La República Argentina solicita que el árbitro determine cuál es la línea del límite entre las respectivas jurisdicciones marítimas de la República Argentina y de la República de Chile desde el meridiano 68° 36’ 38.5” W., dentro de la región mencionada en el párrafo 4 de este artículo, y en consecuencia declare que pertenecen a la República Argentina las islas Picton, Nueva, Lennox e islas e islotes adyacentes” (art. I, párr. 1).

“La República de Chile solicita que el árbitro resuelva las cuestiones planteadas en sus notas del 11 de diciembre de 1967 al Gobierno de su Majestad Británica y al Gobierno de la República Argentina, en cuanto se relacionan con la región a que se refiere el párrafo 4 de este artículo y que declare que pertenecen a la República de Chile las islas Picton, Lennox y Nueva, islas e islotes adyacentes, como asimismo las demás islas e islotes cuya superficie total se encuentra íntegramente dentro de la zona indicada en el párrafo 4 de este artículo” (art. I, párr. 2).

El párrafo 6 del artículo I del compromiso expresaba que las peticiones formuladas en los párrafos 1 y 2 de ese artículo “no constituyen para la otra parte, ni directa ni indirectamente, una aceptación de las afirmaciones de derecho ni de hecho contenidas en dichas peticiones”, mientras que el párrafo 7 agregaba que la Corte Arbitral debía decidir de acuerdo con los principios del Derecho Internacional.

El árbitro designó cinco juristas para integrar la Corte Arbitral, cuya decisión constituiría una sentencia de carácter definitivo, además de ser legalmente obligatoria para las partes e inapelable (art. XIV del compromiso arbitral). Los designados, todos miembros de la Corte Internacional de Justicia, fueron Hardy C. Dillard (Estados Unidos), Gerald Fitzmaurice (Reino Unido), André Gros (Francia), Charles Onyeama (Nigeria) y Sture Petren (Suecia). La Corte Arbitral se instaló en Ginebra en abril de 1972.

La memoria presentada por Argentina estuvo basada en los documentos del descubridor del Canal, Fitz Roy, según los cuales el Beagle empieza al norte de la isla

Lennox. Este argumento dejaba para dicho país la isla Picton, pero no las restantes islas incluidas en la disputa. El otro argumento consistía en el principio biocénico. Documentos anteriores a 1810 y posteriores a ese momento, como el decreto sobre Malvinas de 1829, permitían sostener que la jurisdicción del litoral atlántico, desde el Río de la Plata hasta el Cabo de Hornos, había correspondido siempre a las autoridades de Buenos Aires, antes o después de la independencia, y que esa jurisdicción excluía cualquier otra⁷⁴.

En cambio, Argentina no pudo invocar la existencia de ningún acto posesorio en ninguna de las tres islas y Chile presentó como anexo de su memoria un extenso listado de los actos posesorios que había realizado, “que hablaba por sí sola”⁷⁵.

La memoria chilena puso énfasis en los siguientes aspectos: 1) en 1881 Bernardo de Irigoyen, el presidente que firmó el Tratado de Límites ese mismo año, había distribuido un mapa argentino no oficial en el cual todas las islas al sur de Tierra del Fuego figuraban como chilenas. El propio Irigoyen había enviado ese mapa al embajador británico en Buenos Aires. Éste lo envió al Foreign Office y finalmente llegó a manos chilenas; 2) en la misma época Chile había editado un mapa en el que las islas en cuestión aparecían formando parte de su territorio y lo distribuyó a las misiones diplomáticas y consulados extranjeros. Argentina no podía ignorar ese mapa y, sin embargo, no formuló protesta ni objeción; 3) la existencia de cartografía oficial argentina que atribuía todas las islas o, al menos, dos o una de ellas a Chile⁷⁶.

En la contramemoria argentina se impugnó la cartografía chilena, señalándose que no debía tenerse a la cartografía como prueba principal porque era de carácter errático. Y en cuanto a los actos de posesión, se dijo que no eran válidos porque muchos de ellos se habían llevado a cabo cuando no había demarcación definitiva de fronteras.

Volviendo a 1971, los días 23 y 24 de julio se encontraron en Salta, Argentina, los presidentes Lanusse y Allende, y al término del encuentro firmaron una declaración conjunta haciendo hincapié, entre otras cosas, en el principio de la coexistencia pacífica.

⁷⁴ Véase Lanús, *op. cit.*, p. 514.

⁷⁵ *Ibíd.*

⁷⁶ *Ibíd.*

El Convenio Laboral y el Convenio de Seguridad Social, suscritos en 1971 y gestados en el ámbito de la Comisión Especial de Coordinación Chileno-Argentina creada en noviembre de 1964, se inspiran en la Declaración de Salta, que se cita en el preámbulo de cada uno de ellos. Tal Declaración subraya que “el factor humano reviste importancia fundamental en las relaciones entre los dos Estados”.

En agosto de 1972, la decisión del gobierno de Allende de ofrecer asilo a diez argentinos que habían huido de Rawson, donde estaban detenidos por razones políticas, y cruzado la frontera luego de secuestrar un avión de pasajeros, provocó ciertos recelos en Argentina. A principios de septiembre, el gobierno de Santiago lamentó el entredicho con el país vecino y justificó el asilo otorgado invocando la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Ambos presidentes intentaron descomprimir la situación, para no frustrar el acercamiento bilateral. En este contexto, Lanusse dijo que en determinados asuntos podía haber criterios diferentes en uno y otro país, pero que eso no implicaba un endurecimiento de las relaciones⁷⁷.

Cuando en mayo de 1973 Argentina decidió otorgar asilo a dos integrantes del movimiento ultraderechista chileno Patria y Libertad, que estaban implicados en un complot contra el presidente Allende que debía consumarse ese mismo mes, la historia se repitió, aunque uno de los involucrados, Thieme Sheiresano, finalmente no aceptó el ofrecimiento del gobierno argentino.

El 11 de septiembre de 1973 un golpe militar derrocó a Allende. Al día siguiente, Pinochet declaró que su gobierno deseaba “mantener las mejores relaciones de amistad con el gobierno argentino”, y el 19 de septiembre Argentina anunció que mantendría las relaciones diplomáticas con el país vecino⁷⁸. Nuevamente, la doctrina Estrada justificaba la decisión.

Un número importante de ciudadanos chilenos buscó asilo diplomático en la embajada argentina en Santiago y otras personas llegaron a territorio argentino para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiados. El 30 de septiembre de 1973

⁷⁷ Véase Cisneros y Escudé, *op. cit.* p.65.

⁷⁸ *Ibíd.*, pp. 202-203.

se publicó una solicitada, firmada por figuras del medio literario y académico como Luis Aznar, Gregorio Klimovsky, Ernesto Sábato, Rodolfo Puiggrós, Pablo Sigal, David Viñas y Rodolfo Walsh, entre otros.

Los firmantes solicitaron al gobierno argentino que hiciera efectivo el traslado al país de los asilados en la embajada en Chile, que promoviera acciones para garantizar la vida y la seguridad de los argentinos detenidos en Chile, que actuara ante los organismos internacionales para asegurar que el régimen militar encabezado por Pinochet respetara los derechos humanos y que adoptara una política migratoria amplia, consecuente con la mejor tradición argentina⁷⁹.

Los refugiados chilenos fueron detenidos en el Hotel Internacional de Ezeiza y el 17 de octubre de 1973 el juez federal Miguel Ángel Inchausti acogió el recurso de amparo promovido por ellos para recuperar su libertad, pero la Dirección Nacional de Migraciones, desobedeciendo el fallo judicial, dio un plazo de 24 horas a 78 de los 112 solicitantes de asilo para abandonar el país⁸⁰.

El 10 de abril de 1975 se suscribió el Convenio de Cooperación Cultural y pocos días después Pinochet hizo una visita a la Argentina, firmando una declaración conjunta con la entonces primera mandataria del país anfitrión. Bajo la superficie, las fuerzas de seguridad y las agencias de inteligencia de ambos países actuaban en conjunto contra la “subversión”, prestándose asistencia mutua, como quedó demostrado en el asesinato del general Carlos Prats, perpetrado en Buenos Aires por agentes de la DINA chilena con colaboración de agentes locales.

Durante aquel período hubo pedidos de parlamentarios y otros sectores al gobierno de Isabel Perón para que se preocupara por la suerte de los argentinos privados de su libertad –y de otros derechos esenciales- por el régimen pinochetista, pero tales pedidos fueron desoídos.

El 24 de marzo de 1976 un nuevo golpe militar sacudió a la sociedad argentina, contando con el apoyo de diversos sectores civiles. El Chile de Pinochet y la Argentina de la Junta Militar encabezada por Videla tuvieron entonces en común el terrorismo de

⁷⁹ *Clarín*, 30 de septiembre de 1973, p. 12.

⁸⁰ *La Opinión*, 20 de octubre de 1973, p. 8.

Estado. No fue la única coincidencia, pues a uno y otro lado de la cordillera fue impuesto el modelo neoliberal impulsado por la Escuela de Chicago, liderada por Milton Friedman. El primer ámbito territorial de aplicación de la doctrina de los Chicago Boys resultó Chile⁸¹, y Argentina se sumó tras el golpe de 1976.

Cuando a principios de junio de ese año la Asamblea General de la OEA se reunió en Santiago de Chile, la representación argentina apoyó al gobierno chileno, acusado de violar derechos humanos, argumentando, en coincidencia con la posición del país vecino, que los verdaderos violadores de derechos humanos eran los grupos terroristas y no los gobiernos militares que los enfrentaban⁸².

La coincidencia ideológica entre los regímenes militares argentino y chileno se tradujo en la cooperación en el marco del Plan Cóndor, que suponía el trabajo conjunto de las fuerzas de seguridad en el Cono Sur para eliminar a los opositores. Esto quedó en evidencia, por ejemplo, en el caso del atentado contra Letelier, quien había sido canciller del gobierno de Allende y fue asesinado el 21 de septiembre de 1976 en Maryland, Estados Unidos. La organización del atentado corrió por cuenta de la DINA y una organización ultraderechista argentina colaboró en sus preparativos.

En noviembre de 1976, en ocasión de la vista de Videla a Chile, los cancilleres de ambos países firmaron doce convenios; entre ellos, los siguientes: convenio de cooperación económica; convenio sobre cooperación en el campo de los usos pacíficos de la energía nuclear; acuerdo sobre integración física y acuerdo sobre ampliación del convenio de suministro de gas natural. También en esa oportunidad se firmó el Convenio para Evitar la Doble Tributación en Materia de Impuestos sobre la Renta, Ganancia o Beneficios y sobre el Capital y Patrimonio.

Sustanciado el procedimiento arbitral por la cuestión del canal de Beagle, en febrero de 1977 la Corte Arbitral transmitió su decisión a la Reina Isabel II, quien emitió una Declaración, el 18 de abril de 1977, por la cual ratificaba esa decisión y

⁸¹ Véase Klein, N., *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, Buenos Aires, Paidós, 2011, pp. 109-123.

⁸² Véase Cisneros y Escudé, *op. cit.*, p. 352.

declaraba que constituía el laudo, de conformidad con el Tratado General de Arbitraje de 1902. El 2 de mayo de 1977 el Foreign Office notificó a las partes el laudo.

La decisión adoptada reconoció la soberanía de Chile sobre las islas Picton, Nueva y Lennox y traza en el mar una línea equidistante con inflexiones para asegurar la libre navegación hacia los respectivos puertos ubicados en ese espacio. Además, el islote Snipe se adjudicó a Chile y la isla Gable a Argentina, lo mismo que las islas Becasses.

El 25 de enero de 1978 Argentina declaró la nulidad de la sentencia arbitral, invocando que se había emitido opinión sobre cuestiones litigiosas no sometidas al arbitraje (exceso de poder), que no se había guardado equilibrio en la apreciación de los argumentos y las pruebas de cada parte, que existían en la decisión defectos de fundamentación, así como errores esenciales de Derecho, y que los argumentos argentinos habían sido tergiversados, violándose además la defensa en juicio. “Ningún compromiso obliga a cumplir aquello que afecta a intereses vitales de la Nación o que perjudique derechos de soberanía que no hayan sido sometidos a la decisión de un árbitro por ambas partes”, decía la declaración de nulidad.

Ante ello, el canciller chileno envió una nota al embajador argentino en Santiago, expresando que su gobierno rechazaba “terminantemente la insólita declaración de nulidad”.

Según el Modelo de reglas de procedimiento arbitral (1958), elaborado por la CDI, la nulidad puede invocarse en los siguientes supuestos: 1) exceso de poder del tribunal; 2) corrupción de uno de los miembros del tribunal; 3) falta de motivación de la sentencia o infracción grave de una regla de procedimiento; 4) nulidad del compromiso arbitral, en los términos del Derecho de los Tratados⁸³. Teniendo en cuenta estas pautas, la posición argentina no resultaba, *a priori*, desprovista de fundamento.

Como consecuencia de la alegación de nulidad se originó una nueva controversia y para resolverla las partes acordaron en el Acta de Puerto Montt, suscrita el 20 de febrero de 1978, negociaciones directas por medio de dos Comisiones Mixtas que

⁸³ Artículo 35. A su vez, el artículo 36 recomienda someter a la Corte la controversia surgida con motivo de la alegación de nulidad.

actuarían sucesivamente. La primera de ellas debía proponer, dentro de cuarenta y cinco días, las medidas conducentes para “crear las necesarias condiciones de armonía y equidad, mientras se logre una solución integral y definitiva”. La segunda debía examinar, en un plazo de sesenta días, la cuestión de la delimitación de las respectivas jurisdicciones en la zona austral, además de otras cuestiones⁸⁴. Y en una tercera etapa, las proposiciones habrían de elevarse al Gobierno de cada país a los efectos de convenir los instrumentos correspondientes. El plazo límite para el trabajo de las Comisiones vencía el 31 de octubre de 1978.

La vía elegida no dio resultado y, una vez que se suscribió el acta final de las negociaciones desarrolladas a lo largo de los meses anteriores, Chile pidió someter el caso a la Corte Internacional de Justicia en cumplimiento de lo dispuesto por el Tratado General de Solución Judicial de Controversias, firmado el 5 de abril de 1972 luego que Argentina denunciara el Tratado General de Arbitraje⁸⁵. La respuesta de Buenos Aires fue negativa.

En diciembre de 1978, los cancilleres Carlos Washington Pastor y Hernán Cubillos se reunieron en Buenos Aires en un último intento de encontrar una salida al conflicto por medio del diálogo. El primero ya tenía en mente la idea de la mediación.

A principios de ese mes avanzaron por el lado argentino los preparativos para un enfrentamiento armado que parecía inevitable, sobre todo por el hecho de estar en manos de una dictadura militar el poder de decisión, pero el “Operativo Soberanía” había comenzado en septiembre, cuando las fuerzas que intervendrían habían sido

⁸⁴ La Comisión Mixta 2 (COMIX 2) debía también examinar las medidas para promover la integración física, la complementación económica y la explotación de recursos naturales por cada Estado o en común, así como la cuestión de la Antártida y “cuestiones relacionadas con el Estrecho de Magallanes que indiquen las Partes, considerando los tratados y reglas de Derecho Internacional”. Véase Lanús, *op. cit.*, p. 521.

⁸⁵ El 11 de marzo de 1972 Argentina denunció el Tratado General de Arbitraje con efecto a partir del 22 de septiembre de ese año. El Tratado General de Solución Judicial de Controversias establecía la obligación “de someter a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia todas las controversias de cualquier naturaleza que por cualquier causa surgieren entre ellas, en cuanto no afecten a los preceptos de la Constitución de uno y otro país y siempre que no puedan ser solucionadas mediante negociaciones directas” (art. 1). Este instrumento fue sustituido por el Tratado de Paz y Amistad de 1984.

desplegadas para ocupar posiciones a lo largo de la frontera. La concentración final de tropas se haría en los primeros días de diciembre, por vía aérea⁸⁶.

El plan consistía en la ocupación militar de las tres islas en disputa, precedida por una operación nocturna en cuyo transcurso miembros de la Infantería de Marina desembarcarían en las islas Freycinet, Herschel, Wallaston, Deceyt y Hornos, situadas al sur de la desembocadura oriental del Beagle, fuera de la zona en litigio. Después de la ocupación de las islas Nueva, Picton y Lennox, aviones de la Fuerza Aérea bombardearían objetivos militares en Punta Arenas y Puerto Williams⁸⁷.

Si los militares que gobernaban el país hubieran concretado el “Operativo Soberanía”, Argentina se hubiera convertido en agresor en los términos de la resolución 3314 (XXIX), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1974⁸⁸. En cambio, su vecino del otro lado de los Andes, al responder el ataque armado, no hubiera hecho otra cosa que ejercer el derecho inmanente de legítima defensa que consagra el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

Según una investigación publicada veinte años después de aquel momento crucial, la preocupación que se había apoderado de la población de las dos ciudades argentinas más australes (Río Grande y Ushuaia), situadas a poca distancia del epicentro del conflicto, determinó que más de 1.000 personas dejaran sus hogares⁸⁹. No podía considerárseles personas desplazadas, pues todavía no había conflicto armado, pero si finalmente hubiera estallado la guerra su situación hubiera sido ésa.

En la víspera de Navidad, la Santa Sede anunció que el cardenal Antonio Samoré emprendería un viaje a Buenos Aires con el propósito de contribuir a la

⁸⁶ Véase Passarelli, B., *El delirio armado. Argentina-Chile. La guerra que evitó el Papa*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1998, pp. 33-34.

⁸⁷ *Ibíd.*, p. 34.

⁸⁸ Hay que recordar, en ese sentido, que el artículo 2 de la resolución 3314 (XXIX) dice que “el primer uso de la fuerza armada por un Estado en contravención de la Carta constituirá prueba *prima facie* de un acto de agresión, aunque el Consejo de Seguridad puede concluir, de conformidad con la Carta, que la determinación de que se ha cometido un acto de agresión no estaría justificada a la luz de otras circunstancias pertinentes, incluido el hecho de que los actos de que se trata o sus consecuencias no son de suficiente gravedad”

⁸⁹ Véase Passarelli, *op. cit.*, pp. 62-63.

solución pacífica del diferendo. El anuncio trajo calma en medio de la tempestad. Sin embargo, el camino no resultó fácil porque cada parte quería dejar expresa constancia de sus pretensiones en el acta de sometimiento de la cuestión a la mediación. Santiago no se mostraba dispuesto a aceptar que quedara sin efecto el laudo de 1977 y Buenos Aires planteaba la mediación como la única solución posible. No obstante este empeñamiento, pudo acordarse un texto común para someter el diferendo a la vía de arreglo que había venido a proponer el representante de la Santa Sede.

El día 8 de enero de 1979 se suscribió el Acta de Montevideo, en virtud de la cual ambas partes aceptaron la mediación propuesta por Su Santidad Juan Pablo II y asumieron el compromiso de encontrar una solución con la asistencia y los consejos de la Santa Sede. Firmado en la misma fecha, el Segundo Acuerdo de Montevideo comprometía a las partes a no hacer uso de la fuerza ni recurrir a la amenaza del uso de la fuerza y a no alterar el equilibrio ni la armonía en ningún sector.

El 12 de diciembre de 1980 la propuesta del Papa fue entregada en el Vaticano a los respectivos cancilleres. Chile la aceptó de inmediato, teniendo en cuenta que reafirmaba su soberanía sobre las islas y los islotes en disputa.

2.13 El punto de inflexión

La propuesta original del mediador fue reformulada en atención a una petición argentina en tal sentido, aunque sin alterar los aspectos sustanciales. Quedaban así sentadas las bases para el Tratado de Paz y Amistad de 1984⁹⁰. Corolario de ello es que “la nulidad de la sentencia arbitral sobre el *Canal de Beagle* (1977) aducida por Argentina para negarse a su ejecución escapó a la jurisdicción de la Corte, pero la solución negociada a la que se llegó con la mediación papal (tratado de paz y amistad argentino-chileno, 1984) parte implícitamente de la premisa de los efectos jurídicos causados por la sentencia”⁹¹.

⁹⁰ Aprobado por ley 23.172, sancionada el 14 de marzo de 1985. Publicado en el Boletín Oficial del 30 de abril de 1985. El Tratado fue promulgado el 6 de mayo de 1985 y publicado en el Diario Oficial de la República de Chile en fecha 14 de mayo de 1985. Las ratificaciones fueron canjeadas en el Vaticano el 2 de mayo de 1985.

⁹¹ Remiro Brotóns y otros, *op. cit.*, p. 626.

El retorno a la democracia en Argentina, a fines de 1983, marcó el inicio de una etapa en la que los países vecinos lograron, a través de un proceso que se profundizó a partir de la década de 1990, romper “un patrón de conductas fundado en la conflictividad derivada de reivindicaciones en el eje soberano territorial, para pasar al desarrollo de amplias políticas de cooperación y complementación en variados terrenos, incluida la defensa y la seguridad internacional”⁹².

Las relaciones entre la oposición política chilena y el gobierno argentino adquirieron en ese período una centralidad que nunca antes había tenido. Gabriel Valdés, dirigente de la democracia cristiana chilena, recuerda que “la Argentina fue para nosotros, la oposición democrática chilena, una especie de pasaporte internacional”⁹³.

La relación directa entre los funcionarios argentinos y los líderes opositores chilenos se desarrolló ininterrumpidamente a lo largo de la gestión del presidente argentino Raúl Ricardo Alfonsín, y en ese período dos situaciones muy sensibles merecen destacarse. Una es la vinculada con la firma del Tratado de Paz y Amistad, asunto en el que “el gobierno argentino actuó como actúa un gobierno democrático en el caso. Vale decir, habló con el gobierno de Chile (...) pero también mantuvo informada a la oposición. Ese diálogo fluido nuestro con los amigos argentinos, que estaban en el gobierno, influyó de manera decisiva en nuestra posición”⁹⁴.

La otra situación fue el reclamo público, a través del propio presidente Alfonsín, por la libertad de detenidos. Ricardo Lagos recordó el episodio con estas palabras:

Mantendré siempre con Raúl Alfonsín una deuda especial de gratitud. En septiembre de 1986, cuando se atentó contra la vida del general Pinochet, un grupo significativo de chilenos y chilenas fuimos detenidos. Estuve en la cárcel durante tres semanas. Allí había un colega que escuchaba la radio toda la noche (...) Una noche alrededor de las tres y media de la mañana me despertó diciéndome: ‘El presidente Alfonsín habló pidiendo por tu libertad’. Sé lo difícil

⁹² Rojas Aravena, *op. cit.*, pp. 85-86.

⁹³ Citado en Rodríguez, J., *El Caso Chile. La Guerra Fría y la influencia argentina en la transición democrática*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2011, p. 125.

⁹⁴ Lagos, R., entrevistado por Rodríguez, *op. cit.*, p. 127.

que es hablar de otro país y más cuando hay miles de kilómetros de frontera en común. Entiendo lo que son las responsabilidades de Estado y estoy seguro que el presidente Alfonsín tiene que haber meditado profundamente antes de levantar su voz por alguien que estaba detenido injustamente, porque esto podría significar una dificultad en las relaciones entre ambos países⁹⁵.

El paso previo al Tratado de Paz y Amistad fue la Declaración Conjunta de Paz y Amistad, que los cancilleres Dante Caputo y Jaime del Valle firmaron en el Vaticano el 23 de enero de 1984.

El Tratado suscrito el 29 de noviembre de 1984 tiene tres secciones, dos anexos y cuatro cartas geográficas⁹⁶. Su preámbulo pone énfasis en el patrón de conducta que habría de guiar la relación bilateral en lo sucesivo: a) la obligación de solucionar siempre todas las controversias por medios pacíficos y de no recurrir jamás a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones mutuas; y b) el propósito de intensificar la cooperación económica y la integración física.

A los efectos de la interpretación de un tratado, su texto comprende el preámbulo⁹⁷, y en este orden de ideas el preámbulo del Tratado de 1984 alcanza una proyección que excede la relación bilateral, porque implica la reafirmación de los compromisos que las partes tienen como miembros de las Naciones Unidas, lo que se hace más explícito en el artículo 2, en el que “confirman su obligación de abstenerse de recurrir directa o indirectamente a toda forma de amenaza o uso de la fuerza y de adoptar toda otra medida que pueda alterar la armonía en cualquier sector de sus relaciones mutuas” y confirman, además, “su obligación de solucionar siempre y exclusivamente por medios pacíficos todas las controversias, de cualquier naturaleza, que hayan surgido o puedan surgir entre ellas”.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 129.

⁹⁶ El Anexo N° 1 tiene dos Capítulos. El primero se refiere al procedimiento de conciliación previsto en el artículo 5° del Tratado y el segundo al procedimiento arbitral previsto en el artículo 6. El Anexo N° 2 se ocupa de la navegación entre el Estrecho de Magallanes y puertos argentinos en el Canal Beagle y viceversa.

⁹⁷ Artículo 31.2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Y al proclamar el propósito de intensificar la cooperación económica y la integración física valora los esfuerzos realizados en el pasado en uno y otro terreno, reconociendo al mismo tiempo la necesidad de la profundización de esos esfuerzos. El Tratado de Paz y Amistad crea una Comisión Binacional con la tarea de intensificar esa cooperación e integración. Las iniciativas de la Comisión deben ir más allá del marco estricto señalado para ocuparse también del factor humano⁹⁸, lo cual resulta compatible con los términos del artículo 12 del Tratado, que definen una agenda de temas para la labor de la Comisión pero dan a entender, al incluir la frase “entre otros”, que es una agenda abierta.

Pocos días antes de la firma del Tratado, la Asamblea General de las Naciones aprobó la Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz⁹⁹. En ella se dice que todos los pueblos del planeta tienen el sagrado derecho a la paz y los Estados la obligación fundamental de respetar ese derecho y promover su realización. El Tratado se ajusta al espíritu de la Declaración, aunque no haya sido tal la intención de las partes, cuando dice, en su artículo 1, que “las Altas Partes Contratantes, respondiendo a los intereses fundamentales de sus Pueblos, reiteran solemnemente su compromiso de preservar, reforzar y desarrollar sus vínculos de paz inalterable y amistad perpetua”.

La diferencia está en que el Tratado da a la paz el rango de interés fundamental de los pueblos, pero no el de derecho colectivo. De todos modos, al propiciar el refuerzo y el desarrollo de los vínculos de paz remite a un proceso dinámico, a una construcción constante. Visto en retrospectiva, está en línea con el objetivo de “trabajar en forma conjunta para la consolidación de una cultura de paz”, señalado con carácter de primordial en el Tratado de Maipú.

Un principio novedoso es el de la convivencia en armonía en caso de surgir una controversia. Está consagrado en el artículo 3: “Si surgiere una controversia, las Partes adoptarán las medidas adecuadas para mantener las mejores condiciones generales de convivencia en todos los ámbitos de sus relaciones, y para evitar que la controversia se agrave o se prolongue”.

⁹⁸ Vittini, I., “El tratado de paz y amistad: su proyección sociolaboral”, en Díaz Albónico, R. (editor), *op. cit.*, p. 208.

⁹⁹ Resolución 39/11, del 12 de noviembre de 1984.

La línea de delimitación marítima se indica en el artículo 7 y queda representada en la Carta N° 1 anexa, y se ha acordado que en el espacio comprendido entre el Cabo de Hornos y el punto más oriental de la Isla de los Estados los efectos jurídicos del mar territorial quedan limitados, en las relaciones entre las Partes, “a una franja de tres millas marinas medidas desde sus respectivas líneas de base”, y con respecto a terceros Estados, cada Parte podrá invocar “la anchura máxima de mar territorial que le permita el derecho internacional” (art. 8). Además, el espacio marítimo objeto de delimitación en el instrumento ha pasado a denominarse Mar de la Zona Austral.

El Tratado de 1984 tiene el valor de un punto de inflexión, como se desprende de la declaración contenida en su artículo 16, que lo califica de “solución completa y definitiva de las cuestiones a que él se refiere”. Por lo tanto, los límites allí señalados “constituyen un confín definitivo e inmovible de las soberanías de la República Argentina y de la República de Chile”.

Además, la disposición que anuda el compromiso de “no presentar reivindicaciones ni interpretaciones que sean incompatibles con lo establecido” en el texto tiene el valor de las lecciones aprendidas.

El 2 de mayo de 1985 tuvo lugar el intercambio de ratificaciones del Tratado de Paz y Amistad en el Vaticano, cerrándose así, del lado argentino, el ciclo iniciado el 25 de julio de 1984 cuando el presidente Alfonsín convocó a los ciudadanos a pronunciarse con respecto a la firma de un tratado de paz con Chile.

2.14 La aparición de nuevos actores

El año 1987 marcó un hito en el camino de la integración bilateral. Comenzó entonces el tiempo de la incorporación de los actores subestatales en la relación Argentina-Chile a través de los Comités de Frontera.

En el Cono Sur, la primera experiencia en ese sentido se dio en el marco de la relación entre Brasil y Paraguay: el Comité de Frontera Puerto Stroessner-Foz de Iguazú, constituido el 3 de octubre de 1978. Luego, el 13 de febrero de 1985, se creó el primer Comité de Frontera entre Argentina y Paraguay, uniendo Posadas (Argentina) y Encarnación (Paraguay).

En lo que respecta a la relación Argentina-Brasil, el primer antecedente se encuentra en el párrafo 15 de la declaración conjunta de los presidentes Alfonsín y Sarney, firmada el 30 de julio de 1986: “Con el mismo espíritu de favorecer el surgimiento de un espacio común, ambos presidentes coincidieron en la importancia de estimular la integración de las regiones y de las comunidades fronterizas de ambas naciones”.

Con ese espíritu, al año siguiente se constituyó el primer Comité de Frontera argentino-chileno en la ciudad de Mendoza y su acta de constitución fue refrendada por el embajador de Argentina en Chile, José María Álvarez de Toledo, y el director nacional de Fronteras y Límites del Estado del ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Pedro Ewing¹⁰⁰.

En un artículo publicado casi un año después de la creación del Comité del Paso Cristo Redentor se decía que tal Comité podía considerarse “un centro piloto de experiencias cooperativas” y que era de esperar que su actividad exitosa permitiera la instalación de otros comités a lo largo de la frontera argentino-chilena¹⁰¹.

2.15 El apoyo a la no continuidad del régimen pinochetista

Al otro lado de la cordillera se acercaban también momentos decisivos y el pueblo sería nuevamente el protagonista. El plebiscito de octubre de 1988 significó el principio del fin del régimen de Pinochet. Su resultado “aparejaba dos consecuencias muy trascendentes para la relación bilateral con la Argentina. En primer lugar, el triunfo del ‘No’ debilitaba las apetencias de los sectores ‘golpistas’ de las Fuerzas Armadas argentinas, y en segundo término, aseguraba una transición relativamente más pacífica hacia la democracia en Chile, factor que a su vez contribuiría a mejorar la conflictiva agenda política bilateral con Buenos Aires”¹⁰².

Una de las razones de ese clima conflictivo había sido el voto argentino en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en marzo de 1987. La

¹⁰⁰ Véase Recondo, G., “Comités de Frontera: nuevos mecanismos para la integración regional”, *Integración Latinoamericana*, marzo de 1988, p. 36.

¹⁰¹ *Ibíd.*, p. 38.

¹⁰² Cisneros y Escudé, *op. cit.*, pp. 553-554.

Argentina votó a favor de un proyecto presentado por México para investigar las denuncias sobre asesinatos y tortura en Chile¹⁰³, y cuando ese mismo mes se debatió en la Comisión un proyecto de Estados Unidos que condenaba las violaciones de derechos humanos en Cuba, Argentina votó en contra. Esta postura fue criticada por el gobierno chileno, que habló de “doble estándar”.

Juan Somavia, titular del Comando por el No de Chile, fue recibido el 15 de octubre de 1988 en la quinta presidencial de Olivos y allí agradeció al presidente Alfonsín el apoyo recibido de la democracia argentina. Por otro lado, una carta de Ricardo Lagos que Alfonsín recibió aquel mismo día decía que “los chilenos no olvidaremos jamás vuestra ayuda en tantos años de dolor y, en especial, la que nos han brindados en estas horas decisivas muchos de sus compatriotas”¹⁰⁴.

El 25 de octubre de 1988 los dirigentes reunidos en el Comando Nacional por el No se entrevistaron en Buenos Aires con Raúl Alfonsín. Estuvieron presentes Gabriel Valdez, Ricardo Lagos, Tomás Hirsch, Enrique Silva Cima y Luis Maira.

2.16 La última década del siglo XX

Tal como apunta Rodríguez, “la transición a la democracia en Argentina actuó como un aliciente para la democratización chilena y como un factor de aprendizaje para los líderes políticos de la oposición (...) Ciertamente es que la transición chilena no se hizo realidad por el impacto de la democratización en la Argentina, pero es seguro que hubiera sido mucho más costosa o demorada sin ese influjo que se mantuvo siempre vivo hasta 1989”¹⁰⁵.

El 11 de marzo de 1990 Augusto Pinochet entregó el poder a Patricio Aylwin, pero hizo uso de la prerrogativa que, bajo su influjo, se estableció en la Constitución de 1980 y que le permitía quedar como comandante en jefe del Ejército durante ocho años, asegurándose de esa manera la continuidad de su influencia en la política local y que ningún militar fuera juzgado por las violaciones a los derechos humanos ocurridas

¹⁰³ Resolución 1987/60, *Cuestión de los derechos humanos en Chile*, 57ª. sesión, 12 de marzo de 1987.

¹⁰⁴ *Clarín*, 16 de octubre de 1988, p. 13.

¹⁰⁵ Rodríguez, *op. cit.*, p. 155.

durante los 17 años de su permanencia como presidente de facto. Y después que el 10 de marzo de 1998 entregó el mando del Ejército a su sucesor, asumió como senador vitalicio.

¿Hubiera sido posible que Aylwin o Frei, el presidente que asumió en 1994, forzaran a Pinochet a dejar su cargo de comandante en jefe? En relación con esta pregunta, los hechos demostraron que esos dos primeros gobernantes electos “prefirieron cohabitar con el comandante en Jefe del Ejército y antiguo dictador que experimentar amenazas fragmentarias y múltiples desde la esfera militar”¹⁰⁶.

El presidente Aylwin, tomando en cuenta la experiencia de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) creada por el gobierno argentino a mediados de diciembre de 1983, creó en abril de 1990 la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, presidida por Raúl Rettig. La Comisión, tras nueve meses de trabajo, concluyó que 2.025 personas habían sido víctimas de violaciones de derechos humanos en el período comprendido entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990¹⁰⁷.

Uno de los integrantes de la Comisión Rettig fue José Zalaquett, y en su opinión “a diferencia de lo que sucedió en la Argentina, en Chile la transición tuvo lugar dentro de reglas de juego en parte impuestas, en parte convenidas, pero en todo caso con unas fuerzas armadas que no sólo no habían sido denostadas, sino que contaban con un apoyo político considerable, aunque minoritario”¹⁰⁸. Subrayó también que el caso argentino “demostró la importancia de llevar a cabo un esfuerzo sistemático por revelar la verdad”¹⁰⁹.

El retorno de la democracia en Chile trajo la posibilidad de que la relación bilateral con Argentina se fortaleciera. Fue el punto de partida de una etapa en la que,

¹⁰⁶ Maira, L., *Chile, la transición interminable*, México DF, Grijalbo, 1999, p. 103. Citado por Rodríguez, *op. cit.*, p. 133.

¹⁰⁷ Véase Rodríguez, *op. cit.*, p. 134.

¹⁰⁸ Zalaquett, J., “Derechos Humanos y limitaciones políticas en las transiciones democráticas del Cono Sur”, *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 33, 1991, p. 183.

¹⁰⁹ *Ibíd.*

por primera vez desde la década de 1960, en los dos países existía democracia en forma simultánea.

En la cumbre presidencial de 1990, los mandatarios destacaron el valor del Tratado de Paz y Amistad de 1984 como instrumento fundacional. La decisión política de dar mayor celeridad a la labor de la Comisión Mixta de Límites produjo resultados en poco tiempo, y en un nuevo encuentro presidencial, en 1991, se firmó la Declaración de Santiago, dejando constancia de la voluntad de resolver, en el marco de las negociaciones directas entre las partes, cualquier disputa en relación con los 24 puntos a demarcar que aún existían. Por esa vía, se alcanzó una solución con respecto a 22 de dichos tramos.

En 1991 se firmó un tratado por el cual se trazaba una línea poligonal como línea de frontera en la zona de Hielos Continentales. Dicho tratado no fue aprobado por el Congreso argentino ni por el Congreso chileno, y en 1998 se celebró un nuevo acuerdo, ajustado a las pautas del Tratado de Límites de 1881, que obtuvo simultánea aprobación legislativa.

El 2 de agosto de 1991 Argentina y Chile suscribieron el Protocolo Específico Adicional sobre Recursos Hídricos Compartidos, conviniendo que las acciones y los programas relativos al aprovechamiento de recursos hídricos compartidos “se emprenderán conforme al concepto de manejo integral de las cuencas hidrográficas” y que “el aprovechamiento de los recursos hídricos en el territorio de una de las Partes, pertenecientes a una cuenca común, no deberá causar perjuicios a los recursos hídricos compartidos, a la cuenca común o al medio ambiente”¹¹⁰.

También en 1991 ambos países firmaron, junto con Brasil, la Declaración de Mendoza, que expresa su compromiso de no desarrollar, no producir, no adquirir de modo alguno, no almacenar o retener, no transferir directa o indirectamente, y de no usar armas químicas y biológicas¹¹¹.

¹¹⁰ Para todos los efectos del Protocolo, se entiende “como recurso hídrico compartido el agua que escurriendo en forma natural cruza o coincide total o parcialmente con el límite internacional terrestre argentino-chileno”.

¹¹¹ La Declaración estuvo precedida por declaraciones unilaterales de los tres países sobre la no posesión de ese tipo de armas.

En 1994 pronunció su sentencia el tribunal arbitral formado para resolver la controversia sobre el trazado de la línea fronteriza en la zona que se conoce como Laguna o Lago del Desierto. Fue el primer tribunal en la historia del subcontinente integrado exclusivamente por árbitros latinoamericanos¹¹².

Chile y Argentina tuvieron posiciones concordantes en la Reunión de Expertos de la OEA sobre Medidas para el Fortalecimiento de la Confianza Mutua, de 1994, y esa concordancia se vio reflejada luego en la Cumbre de las Américas, que se celebró en Miami el mismo año. Y las recomendaciones de la Conferencia Regional de la OEA sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad (1995) encontraron respuesta inmediata en la creación del Comité Permanente de Seguridad Chileno-Argentino.

De dicha Conferencia surgió la Declaración de Santiago, que señala, entre otras cosas, que el Derecho Internacional es el marco en el que se construyen las medidas de confianza mutua y que “la integración económica promueve la confianza y las seguridad”, en tanto “el desarrollo socioeconómico de los pueblos es fundamental en el logro de la seguridad”.

Otro acontecimiento importante de aquel año (1995) fue la firma del Tratado de No Proliferación Nuclear por Argentina. Chile lo firmó al poco tiempo. Un año antes ambos países habían ratificado el Tratado de Tlatelolco.

En un estudio de opinión realizado en 1996 sobre las prioridades de la política exterior argentina aparecía en primer lugar, en la percepción de la ciudadanía, la integración latinoamericana y el MERCOSUR, con un 23 %. El mismo estudio revelaba una evaluación positiva de la pertenencia de Argentina al MERCOSUR (75%), así como el interés de que el país estrechara vínculos con Brasil (55%), Chile (38%) y Uruguay (32%)¹¹³.

¹¹² Véase Remiro Brotons y otros, *op. cit.*, p. 623. Como se recuerda allí, Chile interpuso una solicitud de interpretación de la sentencia arbitral, que fue resuelta el 13 de octubre de 1995.

¹¹³ Mora y Araujo, M., “La Argentina: una víctima de sí misma. Débil gobernabilidad y bajo consenso social”, en *Colección Ayacucho*, n° 3, Buenos Aires, 2003, pp. 350 y ss. Citado por Alvarado, F., “La política exterior económica de Argentina y Chile: dos estrategias para insertarse en la globalización, un camino de integración para el futuro”, en Cavieres, E. y Cicerchia, R. (coords.), *Chile-Argentina, Argentina-Chile: 1820-2010. Desarrollos Políticos, Económicos y Culturales*, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2012, p. 236.

En diciembre de 1996, en el Protocolo Adicional al Acuerdo de 1991 sobre Hielos Continentales, ambas partes destacaron, de conformidad con el Acta de Santiago sobre Cuencas Hidrográficas del 26 de junio de 1971 y el Protocolo específico adicional sobre Recursos Hídricos Compartidos entre ambas partes, del 2 de agosto de 1991, su compromiso de “evitar cualquier forma de contaminación de sus sistemas fluviales y lacustres” y de “conservar los recursos ecológicos de sus cuencas comunes en las zonas de sus respectivas jurisdicciones”.

En su aplicación al área de aquel Acuerdo, para ambas partes quedaba claro que el Acta y el Protocolo mencionados impiden que cualquiera de ellas “tome medida alguna en las fuentes que nutren lagos, ríos y otros cursos de agua de la zona que pueda contaminar, alterar el curso, modificar su caudal, o de alguna otra forma causar perjuicios a los lagos, ríos u otros cursos de agua que alimentan sus caudales en los glaciares de la zona, ubicados en el territorio de la otra Parte”¹¹⁴.

En materia de medidas de confianza mutua el entendimiento alcanzado se mostró nuevamente en la II Conferencia Regional de la OEA sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad, celebrada en 1998 en San Salvador, quedando de manifiesto también en la II Cumbre de las Américas (Santiago, 1998).

Estaba abonado de esa forma el terreno para la Declaración de Ushuaia, del 24 de julio de 1998. En este instrumento se ratifica el compromiso de los firmantes con los propósitos y principios de la Carta de la ONU y de la Carta de la OEA, reafirmandose que el fortalecimiento de la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, el progreso social y la protección del medio ambiente constituyen elementos imprescindibles para afianzar la paz y la seguridad en la región.

En el mismo instrumento, los países miembros de MERCOSUR, junto con los países asociados a éste, teniendo en cuenta que los avances en los procesos de integración que los involucran han contribuido a la creación de un clima de confianza y cooperación, así como el Compromiso de Santiago (1991) sobre consulta en materia de seguridad hemisférica, la Declaración de Santiago (1995) y la Declaración de San

¹¹⁴ De hecho, hay más de cien casos de recursos hídricos compartidos, desde el río Zapaleri en Jujuy hasta el lago Roca en Tierra del Fuego. Véase de la Rosa, *op. cit.*, p. 180.

Salvador (1998) sobre medidas de fomento de la confianza, declaran al MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz y libre de armas de destrucción en masa y manifiestan que la paz constituye un elemento esencial para la continuación y el desarrollo de tal proceso.

También se afirma en la Declaración el compromiso de realizar esfuerzos conjuntos en los foros internacionales correspondientes para avanzar en la consolidación de acuerdos orientados a lograr el objetivo del desarme nuclear y la no proliferación, además del compromiso de avanzar hacia la consagración de MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona libre de minas terrestres antipersonal “y procurar extender tal carácter a todo el hemisferio occidental”¹¹⁵.

Incluso, se reafirma el “compromiso de ampliar y sistematizar la información que proveen al Registro de Armas Convencionales de la ONU y establecer una metodología uniforme para informar sobre el gasto militar, con miras a aumentar la transparencia y el fomento de la confianza en la materia”¹¹⁶. Finalmente, el documento prevé el estímulo de la cooperación para el uso exclusivamente pacífico y seguro de la energía nuclear.

La voluntad de cooperación y de entendimiento entre Argentina y Chile plasmada en la Declaración de Ushuaia de 1998 se expresó nuevamente en la declaración conjunta que firmaron los presidentes de ambos países el 15 de febrero de 1999, mientras que en la IV Conferencia de Ministros de Defensa, celebrada en Manaus (Brasil) en octubre de 2000, se reiteró la posición común que ya habían mostrado los funcionarios argentinos y chilenos en la III Conferencia, realizada en Cartagena de Indias dos años antes.

La Declaración de Cartagena incluye un punto relativo a “la necesidad de estimular la educación y capacitación en Derechos Humanos y en Derecho Internacional

¹¹⁵ Punto 6 de la Declaración.

¹¹⁶ Punto 7 de la Declaración. Hay que destacar que existe una Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa, elaborada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), a petición de Argentina y Chile. Véase Villagra Delgado, P., “Un nuevo paradigma de seguridad hemisférica”, *Foreign Affairs* en español, vol. 3, n° 4, 2003, pp. 134-135.

Humanitario de los miembros de las fuerzas de seguridad, militares y de defensa”¹¹⁷. En la Declaración de Manaos, en tanto, se hace referencia a valorizar los principios y las normas del Derecho Internacional, especialmente las relativas a determinadas materias. Una de ellas es el desarrollo económico y social y esto remite a los derechos económicos, sociales y culturales.

Sin embargo, “tanto en Chile como en Argentina las décadas finales del siglo también fueron testigo de un cercenamiento de los derechos sociales adquiridos en las décadas previas”, aunque “los caminos de la instauración del nuevo modelo fueron distintos”, ya que “si en Chile el modelo neoliberal se instauró durante la dictadura de Pinochet (...) en la Argentina su consolidación demoró hasta los años noventa y fue implementada por un gobierno democrático identificado con el partido que en el pasado había garantizado los derechos de los trabajadores”¹¹⁸.

Paradójicamente, mientras esto sucedía, los vecinos del Cono Sur firmaron el Convenio de Cooperación en Materia de Salud.

2.17 Laguna del Desierto

La cuestión de la Laguna del Desierto surgió en torno a la región que se extiende entre el hito 62 y el monte Fitz Roy, en la provincia de Santa Cruz, e integra el sector de la frontera a que se refiere el laudo de 1902. La demarcación para cumplir ese fallo se hizo en febrero de 1903, colocándose el hito 62 en la ribera sur del lago San Martín. De este modo, la Laguna del Desierto quedó en territorio argentino, tal como aparecía en un mapa de 1953 del Instituto Geográfico Militar de Chile¹¹⁹, reemplazado en 1958 por un nuevo mapa en el que la línea fronteriza se situaba un poco más al este.

En la década de 1920 comenzó la instalación de colonos chilenos en la zona, cuando todavía no se conocía la existencia de la Laguna del Desierto, descubierta recién en 1923. En la década siguiente, Chile otorgó títulos de propiedad.

¹¹⁷ Punto 15 de la Declaración. En el Punto 14 se manifiesta la firme adhesión de los países participantes a la Declaración Universal de Derechos Humanos en su 50° aniversario.

¹¹⁸ Álvarez, N. y otros, “Formación de ciudadanía, prácticas culturales y opinión pública (1930-1990)”, en Cavieres y Cicerchia, *op. cit.*, p. 207.

¹¹⁹ Véase Díaz Cisneros, *op. cit.*, p. 565.

La disputa territorial se inició luego que un estudio aerofotogramétrico realizado por la Fuerza Aérea de los Estados Unidos en 1947 reveló la existencia del cordón Mariano Moreno y que la divisoria continental de aguas era de vertiente atlántica, pues desaguaba hacia el lago Viedma y desde allí al Atlántico¹²⁰. El mapa estadounidense basado en esas comprobaciones fue utilizado por la Argentina en apoyo de su postura, dejándose de lado el mapa que la comisión demarcadora había elaborado en 1903, en el que no figuraba la Laguna del Desierto porque no se había recorrido la zona donde se encuentra.

Desde fines de 1949, a través de Gendarmería Nacional, se venía informando a los colonos chilenos que debían iniciar trámites para regularizar su situación migratoria ante el Estado argentino, y después que el 4 de octubre de 1965 fuera notificara de ello el colono Domingo Sepúlveda hubo una derivación que agravó el conflicto, porque el nombrado acudió al retén de Carabineros de lago O'Higgins en busca de ayuda y parte del personal fue enviado a la zona¹²¹.

Los presidentes Arturo Illia y Eduardo Frei Montalva, reunidos en Mendoza el 28 de octubre, acordaron el retiro de los carabineros en 48 horas y la resolución de la disputa por la Comisión Mixta de Límites Argentino-Chilena, creada en 1941, pero el 6 de noviembre de 1965 se produjo un enfrentamiento entre gendarmes y carabineros, resultando muerto el teniente chileno Hernán Merino. Al parecer, la notificación del repliegue llegó tarde a una avanzada de carabineros, que había penetrado más de 50 kilómetros al este de la línea divisoria trazada por el laudo arbitral de 1902¹²².

Manifestaciones populares contrarias a la Argentina aumentaron el nivel de tensión, pero la prudencia de ambos gobiernos logró que la situación se distendiera, acordándose el 5 de diciembre de 1965 la inmediata actuación de la Comisión Mixta de Límites para señalar con precisión la traza del límite en la zona en disputa. Chile no exigió el retiro de las fuerzas de seguridad argentinas de esa zona, y en 1967 Gendarmería instaló allí un puesto permanente.

¹²⁰ Puede verse http://www.cacheirofrias.com.ar/historia_de_la_cuestion_de_laguna_del_desierto.htm

¹²¹ *Ibíd.*

¹²² *Ibíd.*

No se alcanzó progreso en la solución de la disputa en la década de 1970, que estuvo dominada por el conflicto del Canal de Beagle, y tampoco en el decenio siguiente. El 31 de octubre de 1991, en aplicación del Tratado de Paz y Amistad de 1984, se acordó someter la controversia a arbitraje, constituyéndose el tribunal arbitral el 15 de diciembre de 1991 en Río de Janeiro. Dicho tribunal debía interpretar y aplicar el laudo de 1902 de conformidad con el Derecho Internacional vigente para las partes.

La Argentina sostuvo que el recorrido de la traza del límite debía determinarse de acuerdo con el laudo de 1902, del que formaba parte el mapa del árbitro pero no el del demarcador, que difería de aquel. Alegó también que Chile pretendía una línea divisoria situada más al este de la que había invocado en 1898 al someterse al arbitraje de la corona británica, por lo que el laudo no podía haberle adjudicado más de lo que pidió, en virtud del principio de *non ultra petitem partium*. Otro argumento argentino se basaba en que la cuenca del Río de las Vueltas, una cuenca atlántica, no podía haber sido adjudicada a Chile sin cometerse un exceso de poder.

Chile sostuvo la prevalencia de la línea trazada en el mapa surgido de la demarcación, teniendo en cuenta que al tiempo del arbitraje de 1898-1902 no se conocía la divisoria de aguas en la zona. También señaló que el laudo de 1902 no podía ser interpretado a la luz de los conocimientos geográficos actuales.

Según la sentencia del 21 de octubre de 1994 el tribunal “concluye que Chile, en sus presentaciones al Árbitro de 1898-1902, estableció un orden de prelación entre sus manifestaciones de voluntad (los textos escritos y los mapas) y afirmó que prevalecía la divisoria continental de aguas natural y efectiva, o sea aquella que se presenta en la naturaleza, sobre sus representaciones cartográficas e independientemente de la precisión de las mismas. Igual criterio se aplica respecto de las regiones desconocidas y de las no exploradas suficientemente”¹²³.

“Las conclusiones a que el Tribunal ha llegado se hallan enteramente de acuerdo con los principios de buena fe y de contemporaneidad. En efecto, dichas conclusiones no se fundan en pasajes aislados o susceptibles de interpretaciones diversas, sino en textos precisos que manifiestan la voluntad de Chile en aquel arbitraje con un sentido

¹²³ Sentencia del 21 de octubre de 1994, capítulo VI, punto 94.

claro y terminante. No se trata tampoco de afirmaciones esporádicas, sino de expresiones reiteradas”.

“Estas conclusiones requieren de cierta precisión en el punto fronterizo correspondiente al monte Fitz Roy. En efecto, cuando los peritos de ambas Partes se reunieron en 1898, cada uno de ellos propuso lo que, en su opinión, era la línea general de la frontera según el Tratado de 1881 y el Protocolo de 1893”.

En cuanto al sector limítrofe objeto de este arbitraje, el perito chileno propuso como punto 331 de su proyecto que la línea pasara por la ‘cordillera del Chaltén que divide la hoya hidrográfica del lago Viedma o Quicharre, que desagua en el Atlántico por el río Santa Cruz, de las vertientes chilenas que van a desaguar en los canales del Pacífico’. Por su parte, el perito argentino propuso como punto 304 de su proyecto que el límite pasara por el cerro Fitz Roy. En septiembre de 1898 el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile y el Ministro plenipotenciario argentino en Santiago comprobaron que el punto 331 de la propuesta chilena coincidía con el punto 304 de la argentina (...) En ese entonces, se creía que el monte Fitz Roy, que formaba parte de lo que en Chile se denominaba cordillera del Chaltén, se hallaba dentro de la divisoria continental de aguas sita en esa cordillera¹²⁴.

“Durante el desarrollo del arbitraje de 1898-1902, y como consecuencia de los trabajos técnicos de las Partes, se comprobó que el monte Fitz Roy se hallaba al este de la divisoria continental”.

En otra parte de la sentencia se recuerda que “Chile sostuvo durante todo el arbitraje de 1898-1902 que, de acuerdo con el Tratado de 1881 y el Protocolo de 1893, el límite estaba dado por la divisoria continental de aguas, que denominó también *divortium aquarum*”, señalándose luego que “la frontera argentino-chilena está, entonces, situada en los Andes, en la cadena principal y dominante, y corre a lo largo de las más altas cumbres, a lo largo de su divisoria de aguas”.

En cuanto al concepto de “divisoria de aguas”, la sentencia arbitral concluye que el utilizado por Argentina es el mismo que el empleado por Chile y subraya que una

¹²⁴ *Ibíd.*, punto 107.

prueba de ello es que, “en los casos de coincidencia entre el *divortium aquarum* y la línea de las más altas cumbres en el encadenamiento principal de los Andes, los peritos de ambos países estuvieron de acuerdo en cuanto al recorrido del límite”. El pronunciamiento cita la definición de divisoria de aguas contenida en la obra de Philippon titulada *Studen über Wasserscheiden* (Leipzig, 1886), destacando que “hay una y sólo una divisoria de aguas” y que el concepto de *waterparting* en el laudo de 1902 “se halla amparado por la cosa juzgada y no es susceptible de ninguna modificación posterior por usos, por la evolución del idioma, o por la actividad o decisión de una de las Partes en la controversia”¹²⁵.

El tribunal, por tres votos contra dos, decidió que “el recorrido de la traza del límite, entre las Repúblicas Argentina y de Chile, entre el hito 62 y el monte Fitz Roy de la 3ª. región a que se refiere el Laudo de S.M. Eduardo VII, definida en el número 18 del informe del Tribunal Arbitral de 1902 y descrita en el párrafo final del número 22 del citado informe, es la divisoria local de aguas identificada en el párrafo 151 de la presente sentencia”¹²⁶.

Se pronunciaron a favor Nieto Navia, el argentino Julio Barberis y el venezolano Pedro Nikken; en contra, el salvadoreño Galindo Pohl y el chileno Santiago Benadava.

El 31 de enero de 1995 Chile presentó solicitud de revisión y de interpretación en subsidio. Invocó las siguientes causales de error: a) haberse trazado la línea limítrofe siguiendo la divisoria de aguas sobre glaciares, tratándose de superficies esencialmente móviles y cambiantes; b) afirmar que la línea de límite que se determina es la misma de 1902; c) haber determinado el límite en cierto sector de glaciares según el mapa de la Comisión Mixta de Límites de escala 1:50.000, que no se ajusta a la realidad geográfica actual.

El tribunal, luego de señalar que el concepto de divisoria local de aguas expresado en la sentencia “es una cuestión de derecho que no está en discusión en la demanda de revisión”, dejó sentado que “la cuestión de la posibilidad de trazar un límite

¹²⁵ *Ibíd.*, puntos 126, 129 y 130.

¹²⁶ Capítulo X de la sentencia arbitral, punto 171.

en glaciares ya fue objeto de consideración en el arbitraje de 1898-1902” y que en el arbitraje a su cargo “fue objeto de un amplio debate”. En este sentido, recuerda la sentencia del 13 de octubre de 1995 que Chile reconoció expresamente en su contramemoria que en la práctica de la Comisión Mixta de Límites se “ha trazado ocasionalmente el límite a través de glaciares” y que en las audiencias dicho país “reiteró que hay varios precedentes en que una divisoria de aguas está trazada sobre zonas de hielo”¹²⁷.

“La sentencia llegó a la conclusión de que era posible trazar un límite en zona de glaciares. Esta afirmación del Tribunal se funda en su concepción de lo que es un límite internacional y no es susceptible, por su naturaleza, de estar viciada de un error de los previstos en el artículo 40° del Capítulo II del Anexo N° 1 del Tratado de 1984”.

También se detuvo el tribunal en la consideración de que la estabilidad de las fronteras, como concepto jurídico, “no depende de las eventuales mutaciones que pueda experimentar el territorio por donde ellas transcurren, mutaciones que constituyen un fenómeno estrictamente físico. Es esto lo que realmente muestra la práctica internacional, en la que hay diversos ejemplos de fronteras definidas por accidentes geográficos móviles”¹²⁸. A continuación, menciona el pronunciamiento diversos tratados en que se observa esa situación.

“Durante el arbitraje de 1898-1902, Chile conocía, por ser un hecho ‘reconocido en los estudios glaciológicos desde el Siglo XVIII por la comunidad científica internacional’ (...) que el movimiento es un hecho físico que afecta, en general, a los glaciares (...) No puede entonces Chile invocar ahora como causal de revisión de la Sentencia que ella haya dispuesto el trazado de un sector de la frontera siguiendo divisorias de aguas sobre superficies glaciares por ser éstas esencialmente móviles y cambiantes. Si tal circunstancia constituyera un error de hecho, el mismo vicio habría afectado la pretensión chilena en el arbitraje de 1898-1902”.

¹²⁷ Sentencia del 13 de octubre de 1995 del Tribunal Arbitral ante la solicitud de revisión y de interpretación en subsidio de la República de Chile, punto 49.

¹²⁸ *Ibíd.*, punto 55.

En la práctica internacional se observan casos de fronteras que, apoyándose en divisorias de aguas, corren en parte de su trecho sobre hielos y glaciares. Así ocurre en la frontera entre Suiza, Italia y Francia en el sector comprendido entre las inmediaciones del Monte Rosa y el Monte Blanc (...) En numerosos tramos, la divisoria, como línea que define la frontera, corre sobre hielo y cabeceras de glaciares, siguiendo las curvas de nivel que son la expresión del relieve de la superficie topográfica (...) Algo parecido se advierte en las inmediaciones del monte Everest, en la frontera entre China y Nepal, donde la divisoria separa las grandes cuencas del Bramaputra tibetano al norte y del Ganges al sur. Aunque en buena parte el límite corre sobre crestas heladas muy marcadas, hay casos también en los que la frontera, definida por una divisoria de aguas, discurre sobre superficies glaciares, ajustándose a las curvas de nivel¹²⁹.

El pronunciamiento hace hincapié en que Chile “admitió implícitamente la posibilidad de que las divisorias de aguas definan fronteras en glaciares a título excepcional cuando dijo que (...) la mayoría de los límites internacionales que atraviesan glaciares han sido más bien definidos por líneas geodésicas, en lugar de divisorias de aguas”, agregando que Chile reconoció, “al menos en esta zona y contra su posición actual, que existía la posibilidad de trazar la divisoria de aguas topográfica sobre la superficie de hielo”.

En definitiva, el tribunal desestimó que la sentencia haya sido parcialmente “la consecuencia de un error de hecho que resulte de las actuaciones o documentos de la causa”¹³⁰.

2.18 La ratificación de la CONVEMAR

La Argentina aprobó la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), de 10 de diciembre de 1982, por ley 24.543, promulgada en 1995. Por la misma ley aprobó el Acuerdo Relativo a la Aplicación de la Parte XI de la CONVEMAR¹³¹.

¹²⁹ *Ibíd.*, punto 62.

¹³⁰ *Ibíd.*, punto 64.

¹³¹ Boletín Oficial, 25 de octubre de 1995.

Según dicho texto legal, al depositarse el instrumento de ratificación de la Convención debía formularse una declaración interpretativa, diciendo, entre otras cosas, lo siguiente: “En relación con la Parte III de la Convención, el gobierno argentino declara que por el Tratado de Paz y Amistad celebrado con la República de Chile el 29 de noviembre de 1984 (...) ambos Estados ratificaron la plena vigencia del artículo V del Tratado de Límites de 1881, de acuerdo con el cual el Estrecho de Magallanes está neutralizado a perpetuidad y asegurada su libre navegación para las banderas de todas las naciones” (art. 2).

El 14 de mayo de 1997 la Misión Permanente de la República Argentina ante las Naciones Unidas presentó una nota referida a la nota verbal de la Misión Permanente de Chile ante las Naciones Unidas, de fecha 6 de septiembre de 1996, por la que se hacen observaciones a la declaración formulada por la República Argentina al momento de depositar su instrumento de ratificación.

La nota señala que, al ratificar la Convención, la Argentina “expresó en forma fehaciente su voluntad de mantener la plena vigencia de las disposiciones del Tratado de Paz y Amistad de 1984, así como que la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar no afecta al régimen jurídico del mencionado tratado bilateral argentino-chileno”.

En este sentido, el hecho de que a continuación de la referencia al Estrecho de Magallanes se recuerde la existencia del régimen de navegación del Tratado de 1984 implica una reafirmación expresa del artículo V del Tratado de Límites de 1881 y, por otra parte, de la plena vigencia de las normas del Anexo 2 del Tratado de 1984 (...). En su carácter de Parte del Tratado de Límites de 1881, la República Argentina tiene la potestad de referirse al mismo en aquellos documentos que estime pertinente. En ese caso, ello resulta aún más obvio por el hecho de que dicho instrumento internacional constituye un régimen de larga data, reconocido por el artículo 35, apartado c), de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Por ello, no puede considerarse como ajeno al marco jurídico que representa la Convención.

“Por otra parte, el Tratado de Límites de 1881, al establecer en su artículo V la neutralidad perpetua y la libre navegación para las banderas de todas las naciones, crea

obligaciones y derechos tanto para la República Argentina como para la República de Chile. Por ello, ambas partes deben velar por el efectivo cumplimiento de sus disposiciones”.

“En consecuencia, a la Argentina, como Estado Parte, conjuntamente con Chile, del Tratado de Límites de 1881 y único de ambos que se ha hecho Parte de las Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, le asiste la potestad de dar a conocer, al momento de ratificar esta última, el régimen jurídico para el área del Estrecho de Magallanes”.

“Por todo lo antedicho, no puede quedar duda alguna acerca de las razones jurídicas que subyacen tanto en la declaración interpretativa como en la nota verbal del 15 de abril de 1996. Como ya se ha expresado más arriba, se atribuye a los instrumentos emanados de la República Argentina un alcance e intención diferentes de lo que claramente surge de su texto, como de su contexto jurídico”.

La nota de la misión argentina pone de manifiesto, además, que Argentina no concuerda con la afirmación del Gobierno de Chile en cuanto a que las aguas al sur del Estrecho de Magallanes “siempre han tenido la calidad de aguas interiores chilenas y no de estrechos internacionales”. Destaca, asimismo, que la República Argentina no comparte la interpretación acerca de la inaplicabilidad de la Parte III de la CONVEMAR, “ya que ello no se desprende de lo estipulado en el artículo 35 c) de dicha Convención. La mencionada norma, en efecto, establece que las disposiciones de la Parte III no afectarán el régimen jurídico de los estrechos en los que el paso esté regulado por convenciones internacionales de larga data y aún vigentes”¹³².

Chile ratificó la CONVEMAR en agosto de 1997, formulando una declaración al momento de la ratificación, según la cual el Tratado de Paz y Amistad de 1984 “define los límites entre las respectivas soberanías sobre el mar, suelo y subsuelo de la República Argentina y la República de Chile en el mar de la Zona Austral, en los términos que establecen sus artículos 7 a 9”. Agrega la declaración, con respecto a la Parte II de la Convención, que “conforme al artículo 13 del Tratado de Paz y Amistad

¹³² El texto de la nota del 14 de mayo de 1997 se ha publicado en el Boletín del Derecho del Mar, N° 35, 1997, División de Asuntos Oceánicos y de Derecho del Mar, Oficina de Asuntos Jurídicos, Naciones Unidas.

de 1984, la República de Chile, en ejercicio de sus derechos soberanos, otorga a la República Argentina las facilidades de navegación, a través de las aguas interiores chilenas descritas en dicho Tratado, que se especifican en los artículos 1 a 9 de su anexo 2”¹³³.

También dice que las disposiciones de la Parte III de la Convención “no afectan el régimen jurídico del Estrecho de Magallanes, ya que su paso está regulado por convenciones internacionales de larga data (...) como el Tratado de Límites de 1881, régimen que se reitera en el Tratado de Paz y Amistad de 1984”.

“En este último tratado, en su artículo 10, Chile y la Argentina acuerdan la línea de delimitación en el término oriental del Estrecho de Magallanes y convienen que esa delimitación en nada altera lo establecido en el Tratado de Límites de 1881, de acuerdo con el cual, y conforme Chile lo había declarado unilateralmente en 1873, dicho Estrecho está neutralizado a perpetuidad y asegurada su navegación para las banderas de todas las naciones, en los términos que señala su artículo V. Por su parte, la República Argentina se obliga a mantener, en cualquier tiempo y circunstancias, el derecho de los buques de todas las banderas a navegar en forma expedita y sin obstáculos a través de sus aguas jurisdiccionales y desde el Estrecho de Magallanes”.

La CONVEMAR ha incorporado la zona económica exclusiva, esto es, “un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste”, en la que el Estado ribereño tiene “derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos”, así como jurisdicción con respecto al establecimiento y a la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras, la investigación científica marina y la protección y la

¹³³ La Convención y el Acuerdo relativo a la Aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar fueron aprobados por el Congreso Nacional el 19 de junio de 1997 y el instrumento de ratificación de ambos tratados se depositó ante el Secretario General de las Naciones Unidas con fecha 25 de agosto de 1997. La CONVEMAR fue promulgada por decreto supremo N° 1.393, de 28 de agosto de 1997, publicado en el Diario Oficial del 18 de noviembre del mismo año.

preservación del medio ambiente, y otros derechos y deberes previstos en la Convención (art. 56).

Chile, Perú y Ecuador fueron los primeros países en reivindicar, en la Declaración de Santiago de 1952, las primeras doscientas millas marinas, desde la costa, como *zona económica exclusiva*. Tal Declaración se aprobó en la Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur, celebrada aquel año en Santiago de Chile.

En la Declaración de Salta (1971), suscrita por los presidentes de Chile y Argentina, se menciona la tesis de las 200 millas como límite de soberanía en el mar, destacándose que es una posición común de ambos países. Hay allí un anticipo de la anchura de la zona económica exclusiva que establece la CONVEMAR: 200 millas marinas que se cuentan “desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial” (art. 57).

2.19 Hielos Continentales: el debate en Argentina en torno al Acuerdo de 1991

Buscando incidir en la opinión de los legisladores a favor de la aprobación del Acuerdo de 1991 en el Congreso, la Casa Rosada lanzó a mediados de 1992 una intensa campaña de prensa. Un informe especialmente preparado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, tras señalar que “la consideración del Acuerdo por parte del Congreso argentino ha dado lugar a un debate público” y a la necesidad de difundir las precisiones históricas, jurídicas, técnicas y geográficas, recordaba que desde principios de siglo las respectivas cartografías habían reflejado una clara divergencia con respecto a la traza del límite en el tramo de que se trata.

A renglón seguido, el informe destacaba lo siguiente: “Ante esta situación, existía la alternativa de: a) encargar a las respectivas Comisiones de Límites que determinen en común una línea demarcatoria; b) referir el tema a un arbitraje; c) acordar una línea convencional”.

“El primer temperamento era inútil, ya que cada parte había reiterado básicamente su línea. Adicionalmente existía desacuerdo sobre si la línea divisoria pasaba por la superficie de los hielos o por el lecho rocoso existente debajo de los hielos”.

“La segunda alternativa, el arbitraje, que podía -y puede- ser exigido por una sola de las partes, de acuerdo a lo establecido en el Tratado de 1984, hubiera tenido que sopesar los argumentos cartográficos y geodésicos que no son de interpretación única, así como los argumentos jurídicos y precedentes establecidos desde el Tratado de 1881, el Protocolo adicional de 1893, las Actas de los peritos y del Gobierno de 1898, y demás antecedentes existentes hasta la fecha (que tampoco son de interpretación única). El resultado hubiese sido totalmente incierto, por más que el Gobierno argentino está convencido de las bondades de nuestra línea”.

“La tercera alternativa, el acuerdo de partes, que otorga 1.238 km² a la Argentina y 1.037 km² a Chile, fue la que se consideró sin lugar a dudas la más conveniente”¹³⁴.

En otro de sus acápites, el informe ponía de resalto que la técnica de delimitación adoptada, la línea poligonal, se inspiraba “en precedentes internacionales en áreas cuya configuración geográfica es similar a la de la zona en cuestión, tales como el Tratado de Límites entre Noruega y Suecia y el caso relativo a la demarcación de Alaska. El trazado de líneas rectas apoyadas en accidentes geográficos o en afloraciones rocosas que sobresalen del hielo, y el uso de coordenadas geográficas, son métodos de uso generalizado en estos casos”.

Concluía el informe remarcando que a los dos países no les convenía “mantener abiertas situaciones de conflicto limítrofe, que sólo crean incertidumbres, y que dificultan la cooperación y el desarrollo (...) Tenemos que pensar en una patria grande proyectada hacia adelante. No podemos entrar al nuevo siglo mirando al pasado (...) En la fraternidad, en la cooperación, sin renuncia territorial alguna, se afirma nuestra nación y se hace realidad el sueño latinoamericano de los padres fundadores de nuestras patrias”.

En esos días se conoció también una carta abierta escrita por Antonio Cafiero, embajador argentino en Chile, y publicada en un periódico de circulación nacional¹³⁵.

¹³⁴ Véase Informe a la Opinión Pública, Acuerdo Argentino-Chileno de 1991 sobre la zona del Hielo Continental, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Página 12*, 5 de agosto de 1992. Informe incluido en Hielo Continental, octubre de 1992, Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano (IDELA), Universidad Nacional de Tucumán.

En varios pasajes citaba a Perón, que se había desempeñado como agregado militar en la misión diplomática de su país en Santiago y “tenía ideas muy firmes y precisas de la necesidad de que nuestros países avanzaran hacia una estratégica unidad de destino, más allá de las cuestiones fronterizas”. También rescataba la respuesta que el estadista dio en una entrevista concedida en 1944 a periodistas chilenos, cuando se le preguntó acerca de la “frontera libre” con Chile: “Yo no soy partidario de fronteras libres. Yo soy partidario de que Chile y la Argentina no tengan fronteras”.

Luego planteaba que las cuestiones fronterizas habían adquirido una perspectiva diferente, preguntándose si tenía lógica seguir con las disputas limítrofes y si no había llegado la hora de fórmulas asociativas antes que confrontativas, para concluir que “Argentina tiene que asumir toda la enorme potencialidad comercial, productiva, tecnológica y financiera que encierra la Cuenca del Pacífico y que para acceder a ella no necesita de espacios territoriales sobre ese océano, pero sí la facilitación de servicios que Chile puede prestarle, en una relación moderna, estable, asociativa, de beneficio recíproco. Esta misma premisa es igualmente válida para las relaciones atlánticas de la nación hermana”.

Entre los internacionalistas, el Tratado de la Poligonal dio lugar a opiniones encontradas. Por un lado, se sostuvo que había que “aceptarlo como el mal menor”, teniendo en cuenta “los riesgos emergentes de un procedimiento arbitral”, haciéndose notar, además, que la zona que atribuía a la Argentina protegía adecuadamente la región del parque nacional Los Glaciares, así como las vertientes sobre el lago Viedma, y que la declaración contenida en el Tratado en el sentido de que lo acordado “no implicará precedente ni afectará delimitaciones efectuadas con anterioridad” aleja el temor “a eventuales reaperturas de límites ya establecidos”¹³⁶.

Por otro lado, se traía a la memoria que la línea de frontera en la zona del hielo continental ya había sido definida en el laudo arbitral de 1902 y que “solo restaba su

¹³⁵ *Ámbito Financiero*, 21 de agosto de 1992, p. 11.

¹³⁶ Delpech, M., “Aceptarlo como el mal menor”, *Clarín*, 9 de agosto de 1992.

demarcación”, siendo notorio que “los glaciares no se han de derretir en lo inmediato y la integración, si tiene bases sólidas, admite pausas para la deliberación”¹³⁷.

Una tercera opinión dejaba planteado que si el Congreso aprobaba el Acuerdo vastos sectores de opinión quedarían “con la sensación de haber sido objeto de un despojo territorial” y que esa sensación sembraría “semillas de mala voluntad peligrosas para una relación bilateral a la que debemos conceder la mayor importancia”¹³⁸. En el supuesto de rechazo del tratado, “se nos anuncia el deterioro de la relación bilateral, el cierre de las puertas de la integración física y económica con Chile y, encima de eso, el inexorable advenimiento del arbitraje del Tratado de 1984”, decía el mismo autor, agregando que “se completa el apocalipsis diciendo que la solución arbitral sería territorialmente menos ventajosa que la ahora propuesta”, pues hubo un acuerdo de los peritos, que no habría seguido los criterios del Tratado de 1881 y que tendría superioridad sobre tales criterios en virtud de las facultades que el artículo 1 del Tratado otorgaba a los peritos, y ese acuerdo se reflejaría en las cartas 10 y 11 del mapa que Moreno presentó al árbitro en 1899/1902, siendo la línea de estos mapas menos ventajosas que la poligonal¹³⁹.

En realidad, “la inevitabilidad del arbitraje es muy discutible” porque “el Tratado de 1984 establece pasos intermedios que podrían sustituirlo” y hay que considerar, además, que si bien Moreno “conocía la cordillera no tenía un relevamiento hecho con los medios actuales. Hay errores comprobables y el monte Stokes figura varios kilómetros adentro del territorio argentino”¹⁴⁰.

Otro argumento señalado para no aceptar el Acuerdo de 1991 fue que las nacientes del río Santa Cruz, que desemboca en el Atlántico, quedarían del lado chileno, con lo cual pasaría a compartirse el manejo de una cuenca de gran potencial hidrográfico. También se puso el acento en que el corrimiento de la frontera podía

¹³⁷ Moncayo, G. “No a las soluciones apuradas”, *Clarín*, 9 de agosto de 1992.

¹³⁸ Barboza, J., “Los hielos patagónicos”, *La Nación*, 24 de agosto de 1992.

¹³⁹ *Ibíd.*

¹⁴⁰ *Ibíd.*

incidir en la cuestión de la proyección antártica, y, desde otro ángulo, en la pérdida de una enorme masa de agua dulce y de una reserva ecológica de gran valor.

La provincia de Santa Cruz, con el entonces gobernador Néstor Kirchner a la cabeza, alzó su voz en contra de la llamada “poligonal de la vergüenza”.

2.20 El Acuerdo de 1998

En Buenos Aires, el 16 de diciembre de 1998, la República Argentina y la República de Chile, “deseosas de completar la demarcación de la frontera común” y “decididas a intensificar las relaciones de vecindad que se expresan en una auténtica y efectiva integración”, acordaron, “con el fin de precisar el recorrido del límite entre ambos países desde el Monte Fitz Roy hasta el Cerro Daudet”, establecer dos secciones. La primera de ellas (Sección A), desde el Cerro Murallón hasta el Cerro Daudet. La restante (Sección B), desde la cumbre del Monte Fitz Roy hasta el Cerro Murallón.

En el marco de dicho Acuerdo¹⁴¹, “las Partes declaran que todas las aguas que fluyen hacia y desaguan por el río Santa Cruz serán consideradas a todos los efectos como recurso hídrico propio de la República Argentina. Asimismo, serán consideradas a todos los efectos como recurso hídrico propio de la República de Chile las aguas que fluyen hacia los fiordos oceánicos” (art. 3).

Además, “las Partes cooperarán estrechamente a fin de aplicar estrictas medidas de protección del medio ambiente” y “promoverán actividades científicas conjuntas y otros usos susceptibles de realizarse acorde con las características naturales de las áreas protegidas”, de conformidad con las disposiciones del Tratado sobre Medio Ambiente de 1991. Y del artículo 5 del Acuerdo surge el compromiso de “adoptar medidas eficaces para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia y catástrofes que pudieran sobrevenir” y que afecten las actividades que se realicen en el sector objeto del tratado.

Revisando el proceso que en Argentina llevó al replanteo de la solución acordada en el Tratado de la Poligonal, cabe recordar que la Cámara de Diputados de la

¹⁴¹ El Acuerdo para precisar el recorrido del Límite desde el Monte Fitz Roy hasta el Cerro Daudet fue promulgado en Chile por decreto N° 1.155 de 15 de julio de 1999, publicado en el Diario Oficial N° 36.419 de 22 de julio de 1999. En Argentina fue aprobado por ley 25.110, sancionada el 3 de junio de 1999. Publicado en el Boletín Oficial del 2 de julio de 1999.

Nación había solicitado al Poder Ejecutivo, mediante sendas declaraciones, el retiro del Tratado y que se iniciara una nueva negociación con Chile dando prioridad a la aplicación de los instrumentos jurídicos históricos. Y en diciembre de 1997 ambos países emitieron una Declaración Conjunta en Montevideo, dejando en claro su voluntad de analizar nuevas propuestas.

En paralelo, legisladores argentinos, tanto del oficialismo como de la oposición, incluyendo a miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, se reunieron informalmente con sus pares chilenos para reflexionar en torno a caminos alternativos que permitieran desbloquear la cuestión¹⁴².

Durante el tratamiento del Acuerdo en el Senado argentino, el senador Melgarejo se exployó sobre las razones por las cuales el tratado que el 2 de agosto de 1991 habían firmado los presidentes Aylwin y Menem no respetaba los tratados vigentes:

La decisión política de solucionar las cuestiones pendientes y la adecuación a las pautas jurídicas e históricas preexistentes se encuentran disociadas con el establecimiento de una línea poligonal que no respetaba los tratados históricos. Resulta evidente que una sucesión de líneas rectas no cumple con el principio rector fijado por el Tratado de Límites de 1881 (...) La línea poligonal tampoco respetaba, Señor Presidente, el principio acordado en el Protocolo Adicional y Aclaratorio de 1893, que establece que la República Argentina no puede pretender punto alguno hacia el Pacífico, como Chile no puede pretenderlo hacia el Atlántico. Este criterio no era respetado toda vez que una sucesión de líneas rectas atravesaba las nacientes de los glaciares que fluyen hacia el Atlántico, dejándolos en territorio chileno.

“La línea poligonal de 1991 no consideraba lo establecido en el Laudo de 1902, dado que el límite que arbitrariamente fijaba no se dirigía a la ‘divisoria de aguas continental al Noroeste del Lago Viedma’. En consecuencia, (...) en el año 1991 nació una línea ilegítima, en cuanto no respetaba los criterios jurídicos establecidos por los dos Estados durante el siglo pasado. No se debió desconocer, en aquel año, que el nuevo acuerdo que se estaba firmando desconocía la aplicación del principio fundamental de la

¹⁴² Véase Melgarejo, J., *Hielos Continentales*, Buenos Aires, Senado de la Nación, 1999, pp. 23-55.

relación limítrofe entre la Argentina y Chile: el criterio de las Altas Cumbres Divisorias de Aguas”. La firma de un acuerdo que no respetara la aplicación de los principios mencionados “contrariaba toda lógica, toda vez que la correcta aplicación de los criterios acordados en el siglo pasado no resultaba imposible”.

Una de las consecuencias más graves “era que se relativizaba el carácter de perpetuo que tiene el Tratado de 1881, abriendo la frontera a la inseguridad jurídica. Ni el Tratado de 1881 que establece el límite argentino-chileno en las altas cumbres que dividan aguas, ni el Laudo de 1902 que establece que desde el Monte Fitz Roy la línea limítrofe debe dirigirse a la divisoria de aguas continental al Noroeste del Lago Viedma, establecían criterios impracticables para la zona de los Hielos Continentales”¹⁴³.

En su intervención, Melgarejo hizo notar que “con la línea poligonal se elaboró un criterio de delimitación nuevo, sin sustento jurídico ni histórico, que abarcó la totalidad de la zona de los Hielos Continentales” cuando “en realidad, el acuerdo sobre un criterio restrictivo de delimitación sólo habría resultado necesario en zonas puntuales”¹⁴⁴.

Y al reflexionar sobre el Acuerdo de 1998 puso de resalto que “reafirma la primacía del criterio de las Altas Cumbres Divisorias de Aguas previsto por los instrumentos históricos”, destacando, además, que “uno de los aspectos más importantes, quizás trascendental para comprender el modo y la forma de aplicación en los Hielos Continentales de los criterios históricos, es la referencia que en el nuevo Acuerdo se hace al punto 1.21 del Plan de Trabajos y Disposiciones Generales al cual debe ajustar sus trabajos la Comisión Mixta de Límites”, porque “cuando el Acuerdo hace referencia al punto 1.21 no sólo implica la utilización de todos los instrumentos a los que deben someterse los técnicos argentinos y chilenos para proceder a la demarcación del límite común; también, trae como resultado la reafirmación en un nuevo instrumento jurídico de todos los principios contenidos en los instrumentos históricos”¹⁴⁵.

¹⁴³ *Ibíd.*, pp. 24-25.

¹⁴⁴ *Ibíd.*, p. 25.

¹⁴⁵ *Ibíd.*, pp. 29-30.

El punto 1.21 del Plan de Trabajos y Disposiciones Generales expresa que la Comisión Mixta de Límites utilizará para sus trabajos de demarcación los siguientes documentos: a) Tratado de Límites de 1881; b) Protocolo de 1893; c) Informes y Planos del Tribunal Arbitral (1902); d) Fallo de S.M. Británica Eduardo VII, del 20 de noviembre de 1902, y e) Actas, planos y otros instrumentos suscritos por Representantes de ambos Gobiernos antes del 16 de abril de 1941.

El Acuerdo de 1998 es un instrumento que rescata el concepto de relaciones de vecindad e instala el de integración efectiva, reforzando, en este sentido, el Tratado de 1984. Además, revela preocupación por el medio ambiente y por la prevención de emergencias y catástrofes. Puede verse allí un anticipo, a nivel bilateral, de la preocupación que refleja la Declaración sobre Seguridad en las Américas (2003) cuando reconoce que el deterioro del medio ambiente afecta la calidad de vida de los pueblos y puede constituir una amenaza o un desafío a la seguridad de los Estados del Hemisferio.

Si bien la Declaración omite poner en primer plano la seguridad de las personas, como si el deterioro ambiental y el devastador impacto de los desastres naturales o provocados por el ser humano fuese más una amenaza a la seguridad del Estado que a la seguridad humana, consagra el compromiso de “reforzar los mecanismos interamericanos existentes” y de “desarrollar nuevos mecanismos de cooperación para mejorar y ampliar la capacidad de respuesta de la región en la prevención y mitigación de los efectos de estos desastres”, así como el de fortalecer las “capacidades nacionales y los mecanismos interamericanos para promover el uso sustentable de nuestros recursos naturales y avanzar hacia el desarrollo integral, y a promover la preservación del medio ambiente en forma cooperativa”. Además, sienta el compromiso de “trabajar coordinadamente en aras de mitigar los efectos adversos que el cambio climático pueda tener sobre nuestros Estados”.

Desde una óptica diferente, cabe mencionar que previamente a la celebración del Acuerdo de 1998 se consultó al Instituto Nacional del Hielo Continental Patagónico, un organismo que explora e investiga esa zona desde 1952, a la Academia Nacional de Geografía y a otras instituciones. Ninguna de ellas había sido consultada en relación con el Tratado de la Poligonal, pese a que la campaña gubernamental en pro de su aprobación legislativa se basó en lo contrario.

Se hizo, además, algo que no se había hecho antes: una misión especial fue enviada a la zona de los Hielos Continentales. Participaron en ella funcionarios de la Cancillería, junto con miembros de la Comisión Nacional de Límites y del Instituto Geográfico Militar, además de representantes de otras instituciones interesadas. Según la legislación vigente, el Instituto mencionado tiene a su cargo editar la cartografía oficial, que debe ajustarse a las instrucciones que recibe de Cancillería.

La misión constató el recorrido de la divisoria de aguas continental. Comprobó también que el cerro Stokes no se encontraba en esa divisoria sino al oeste de dicha línea.

2.21 El caso Pinochet y su impacto en la relación bilateral

La detención de Pinochet en Londres el 16 de octubre de 1998, a solicitud del juez Baltasar Garzón, del Juzgado Central de Instrucción N° 5 de la Audiencia Nacional de España, tuvo un fuerte impacto en Chile, Argentina y el mundo entero.

El 24 de marzo de 1999, la Cámara de los Lores, al pronunciarse en el marco del pedido de extradición del represor chileno, formulado por España, subrayó que “la naturaleza de *ius cogens* del crimen internacional de tortura justifica que los Estados ejerciten la jurisdicción universal sobre tal crimen al margen de donde se hubiere cometido (...), ya que sus autores son enemigos comunes de toda la humanidad y todas las naciones tienen un mismo interés en su aprehensión y procesamiento”¹⁴⁶.

A su vez, en el voto de Lord Millet se decía que “la Convención contra la Tortura (1984) no creó un nuevo crimen internacional sino que vino a redefinirlo. Si la comunidad internacional había condenado el uso generalizado y sistemático de la tortura como instrumento de la política de Estado, la Convención extendió la tipificación de este crimen de modo que abarcara casos de tortura aislados e individuales siempre y cuando su autor fuera un funcionario público”¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Véase “La Reina c. Evans y otro y el Comisionado de Policía de la Metrópolis y otros -caso Pinochet”, *Suplemento Especial de Derecho Constitucional. Caso Pinochet*, Buenos Aires, La Ley, 11 de septiembre de 2000.

¹⁴⁷ *Ibíd.*

Finalmente, la extradición no prosperó. Ante un pedido del gobierno chileno, el ministro del Interior británico, Jack Straw, puso coto al procedimiento en curso por “razones humanitarias”¹⁴⁸. Después de estar detenido durante 503 días, Pinochet fue liberado y regresó a su país. Sometido allí a proceso judicial por su responsabilidad en los crímenes cometidos en ocasión de la “caravana de la muerte” (1973), la Corte de Apelaciones de Santiago dispuso su desafuero, siendo la sentencia confirmada por la Corte Suprema en el año 2000. La defensa argumentó que el acusado padecía demencia y esta argucia dio resultado.

Al momento de la detención del ex dictador, el gobierno argentino apoyó la postura del gobierno de Chile, es decir, el rechazo al principio de extraterritorialidad en materia penal¹⁴⁹. El presidente Menem se expresó diciendo: “La Argentina comparte en un ciento por ciento la posición de Chile”, porque “considera que el enjuiciamiento de todos los responsables de acusaciones en el campo internacional por violación de los derechos humanos corresponde en forma exclusiva a los territorios nacionales”¹⁵⁰. Y cuando fue liberado Pinochet, el gobierno argentino encabezado por Fernando De la Rúa se mostró respetuoso de la decisión británica y reivindicó nuevamente el principio de territorialidad. Influyó en esta posición la situación de los militares argentinos a los que el juez Garzón también había acusado de terrorismo, genocidio y torturas¹⁵¹.

“El caso Pinochet tuvo repercusiones también en el ámbito de las relaciones argentino-chilenas”, remarca Llenderrozas. Luego dice: “A partir de la detención, comenzaron a surgir revelaciones de cómo Chile habría colaborado con Gran Bretaña en la guerra de Malvinas. La sociedad argentina percibió con disgusto declaraciones como las del general Jeremy Moore, ex comandante de las fuerzas británicas en Malvinas,

¹⁴⁸ Véase Sain, M., “La Argentina frente al ‘caso Pinochet’”, en Rojas Aravena, F. y Stefoni, C. (eds.), *El “caso Pinochet”. Visiones hemisféricas de su detención en Londres*, Santiago, FLACSO-Chile, 2001, p. 112.

¹⁴⁹ *Ibíd.*

¹⁵⁰ *La Nación*, 23 de octubre de 1998.

¹⁵¹ Véase Sain, *op. cit.*, p. 113.

quien describió detalles de cómo Chile colaboraba con espionaje e información acerca de los movimientos militares argentinos”¹⁵².

También recuerda Llenderrozas que “al mismo tiempo se produjo el reclamo de Margaret Thatcher de la inmediata liberación de Pinochet”, con el argumento de que había contribuido “a abreviar la guerra” y ayudado “a salvar muchas vidas británicas”, y que otras declaraciones confirmaron que las fuerzas armadas chilenas dieron aquel apoyo de inteligencia y realizaron desplazamientos para distraer a la conducción militar argentina¹⁵³.

Otros autores destacan que la estrategia oficial argentina buscó minimizar el impacto de la detención de Pinochet diferenciando la experiencia argentina de la chilena en materia de enjuiciamiento de los responsables de perpetrar violaciones de los derechos humanos durante la dictadura militar, por lo que a la defensa del principio de extraterritorialidad se sumó la del principio de “cosa juzgada”, como expresión de la imposibilidad de juzgar a una persona en dos oportunidades por un mismo crimen¹⁵⁴.

Se señala, además, que la situación generada por el caso Pinochet “contribuyó al fortalecimiento y profundización de las relaciones bilaterales entre ambos países”, como lo demuestran la firma del acuerdo definitivo sobre Hielos Continentales, el compromiso del gobierno chileno de iniciar el desminado en la zona del Cabo de Hornos y frontera norte, los acuerdos de coproducción de unidades navales y la firma del memorándum de entendimiento en prevención y control del lavado de dinero del narcotráfico, entre otras cosas¹⁵⁵.

Desde otra perspectiva de análisis, el caso Pinochet renovó, a nivel de la sociedad civil de uno y otro país, el impulso para luchar contra la impunidad. Sin embargo, eran los tiempos del modelo neoliberal, con su secuela de exclusión y desigualdad, y si bien el compromiso con los derechos humanos quedaba plasmado en

¹⁵² Llenderrozas, E., “El impacto del caso Pinochet en la Argentina”, en Rojas Aravena, F. y Stefoni, C. (eds.), *op. cit.*, p. 121.

¹⁵³ *Ibíd.*

¹⁵⁴ Muñoz, S. y otros, “Repercusiones del caso Pinochet en la Argentina”, en Rojas Aravena, F. y Stefoni, C., *op. cit.*, p. 127.

¹⁵⁵ *Ibíd.*, p. 131.

los instrumentos internacionales que daban forma al nuevo escenario regional, en la democracia chilena todavía condicionada por la presencia de Pinochet y en la democracia argentina ya afectada por la crisis económica y social que haría eclosión a fines de 2001 los derechos humanos estaban más bien ausentes de las políticas públicas, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales.

En Argentina mantenían su vigencia las leyes 23.492 y 23.521, denominadas “ley de punto final” y “ley de obediencia debida”¹⁵⁶, y regía también el decreto de indulto N° 1002/89. La compatibilidad de estos instrumentos con la Convención Americana sobre Derechos Humanos había sido examinada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Concluyó que eran incompatibles con el artículo XVIII (derecho de justicia) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y los artículos 1, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁵⁷.

El primer paso para dismantelar el sistema de impunidad imperante fue la sentencia del juez Gabriel Cavallo en el caso *Poblete*, dictada el 6 de marzo de 2001. Este fallo declaró la invalidez de las leyes mencionadas, por ser incompatibles con la Convención Americana y otros instrumentos internacionales de derechos humanos y con el objeto y fin de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, declarando también la inconstitucionalidad y la nulidad insanable del artículo 1 de la ley 23.492 y de los artículos 1,3 y 4 de la ley 23.521. El pronunciamiento incluye fundamentos tomados del fallo de la Cámara de los Lores en el caso *Pinochet*, a los que se acude para ilustrar la consolidación del Derecho Internacional Penal.

En 2005 la Corte Suprema de Justicia, en el mismo caso resuelto en primera instancia por el juez Cavallo, declaró inconstitucionales las leyes de punto final y obediencia debida. Y en 2007, en el caso de Santiago Omar Riveros, acusado de crímenes de lesa humanidad, inició el camino hacia la anulación de los indultos que habían beneficiado a los máximos responsables del terrorismo de Estado.

¹⁵⁶ Boletín Oficial del 29 de diciembre de 1986 y del 9 de junio de 1987.

¹⁵⁷ CIDH, informe 28/92.

2.22 El período entre la independencia y fines del siglo XX bajo el prisma de las Relaciones Internacionales

Para describir la relación bilateral entre los dos vecinos de la América meridional en el período 1810-2000, Pablo Lacoste utiliza categorías propias de la Teoría de las Relaciones Internacionales a fin de examinar los criterios que ambos Estados han tenido en cuenta en sus relaciones entre sí y con países vecinos. Tales categorías son las de “equilibrio de poder”, “asociación” y “esferas de influencia”.

Tras recordar que el “equilibrio de poder” fue la clave de la acción de las potencias que se aliaban para acotar el poder del más poderoso, y que para un teórico de la escuela realista de las Relaciones Internacionales como Morgenthau una situación de equilibrio entre los actores es necesaria para preservar la paz y la seguridad, evoca aquel autor que “en el escenario del Cono Sur hubo momentos en los cuales el excesivo engrandecimiento de un país despertó el recelo de los vecinos por verse amenazados”. Así, cuando se constituyó la Confederación Peruano-Boliviana, los gobiernos de Buenos Aires y Santiago entendieron que la situación alteraba el equilibrio de poder y entonces iniciaron la guerra, que duró entre 1836 y 1839. Una situación similar se vivió tras la victoria del ejército chileno en la Guerra del Pacífico, pues el ingreso de las tropas trasandinas a Lima en 1881 produjo gran impacto en Buenos Aires, donde parte de la élite planteó que era necesario hacer frente a la “Prusia de América del Sur”¹⁵⁸. Fue así como Buenos Aires impulsó una política de acercamiento del país a Perú y Bolivia para contrarrestar el incremento de poder de Chile.

En cuanto a la segunda categoría, la de “asociación”, el autor citado explica que “es una forma de relacionamiento entre países que abarca una amplia gama de posibilidades”, pues puede referirse a lo militar (alianza), a lo económico (con las variantes de libre comercio, unión aduanera, mercado común, etc.) y a lo político (confederación, entente, etc.). En los siglos XIX y XX, los vínculos entre Argentina y Chile han pasado por distintas etapas. En algunas prevaleció lo militar, como en los tiempos de la independencia, y en otras hubo un predominio de lo económico, como en la década de 1960 con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) o décadas más tarde con el MERCOSUR. “Es por esta razón que resulta adecuado el

¹⁵⁸ Lacoste, *op. cit.*, pp. 31-32.

empleo de la categoría amplia de ‘asociación’, que abarca e incluye las distintas formas que adoptó la relación de acercamiento y trabajo conjunto de los Estados de Argentina y Chile a lo largo de la historia”¹⁵⁹.

La categoría de “esferas de influencia”, a la que Raymond Aron estima de utilidad para una convivencia relativamente pacífica de dos potencias rivales y expansionistas, parece reservada a las grandes potencias, pero en el Cono Sur, hasta las primeras décadas del siglo XX, Argentina y Chile “funcionaron como potencias medias o potencias regionales”, a tal punto que en el período del auge del modelo exportador primario, entre 1880 y 1930, ambos países exhibieron un poder económico, militar y político muy por encima del de sus vecinos. Buenos Aires y Santiago tenían en sus manos “los resortes para decidir sobre una política exterior que, sin llegar a influir en el centro del escenario internacional, logró un peso relevante en América meridional”¹⁶⁰.

En el período entre 1881 y 1902, mientras algunos dirigentes argentinos se aferraban al concepto de equilibrio de poder en el sentido ya explicado, otro sector de la clase dirigente argentina planteó que lo más conveniente para el interés nacional era centrar la atención en el Atlántico, renunciando al Pacífico, pues lo que Chile pudiera hacer allí no afectaba los intereses argentinos. De modo que la clase dirigente argentina debatió, en ese período, entre una política de equilibrio de poder, a través de un acercamiento con Perú y Bolivia, y una política de esferas de influencia, que priorizaba los intereses en el Atlántico¹⁶¹.

El conflicto del Beagle puso de nuevo en el tapete el concepto de esferas de influencia, montado en el principio bioceánico (Argentina en el Atlántico, Chile en el Pacífico). Y la guerra de las Malvinas “determinó el final de las preocupaciones por las políticas de poder”, por cuanto, una vez refutados los enfoques de equilibrio de poder y

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 33.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 36.

¹⁶¹ El discurso de Bernardo de Irigoyen en el Congreso de la Nación, en relación con el Tratado de Límites de 1881, es citado como ejemplo del uso de las categorías de equilibrio de poder y esferas de influencia en las élites nacionales. Véase Lacoste, *op. cit.*, p. 37.

zonas de influencia, se abrió paso la tercera opción, “la única que quedaba en pie”, que no es otra que la asociación¹⁶².

En la década de 1980 el Tratado de Paz y Amistad fue la bisagra que cambió la historia, y la recuperación de la democracia en Chile en 1990 mejoró aún más las perspectivas.

Cuando el presidente Menem dijo que la consigna de los nuevos tiempos era “Chile en el Atlántico y Argentina en el Pacífico”, sus palabras no hacían más que reflejar el nuevo clima.

2.23 Las dos primeras décadas del siglo XXI

Con el siglo XXI se ha iniciado una nueva etapa, definida como de *alianza estratégica*¹⁶³. La Declaración sobre Seguridad en las Américas, adoptada en la Conferencia Especial de Seguridad (México, 2003), reforzó las pautas que venían guiando esa alianza estratégica, al presentar a los procesos de integración subregional y regional como contribuciones a la seguridad, lo mismo que los acuerdos y mecanismos bilaterales y subregionales en materia de seguridad y defensa, y respaldar el establecimiento de zonas de paz en los ámbitos bilateral y subregional, algo que también hace la Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana, incluida como Anexo II del Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo (2002).

La prevención de conflictos y la solución pacífica de controversias son fundamentales para la seguridad del Hemisferio, expresa aquella Declaración de 2003, que también hace hincapié en “la necesidad de dar pronta solución pacífica a las controversias que aún subsisten en el Hemisferio”.

Precisamente, los conflictos limítrofes pendientes son mencionados entre las amenazas a la seguridad humana en América Latina en el documento “Amenazas a la Gobernabilidad en América Latina”, preparado por FLACSO-Chile con ocasión de la

¹⁶² Lacoste, *op. cit.*, p. 75.

¹⁶³ Rojas Aravena, *op. cit.*, p. 90.

XXXIII Asamblea General de la OEA en 2003¹⁶⁴. Esa amenaza no se cierne sobre los pueblos vecinos a que se refiere esta investigación.

En 2004 se produjo la llamada “crisis del gas”, ocasionada por la decisión del gobierno argentino de interrumpir el suministro de gas al país vecino, pero la crisis se resolvió sin afectar otras áreas de la relación bilateral¹⁶⁵.

Ricardo Lagos recuerda que Néstor Kirchner visitó La Moneda durante su campaña presidencial y que en esa ocasión le habló de su madre chilena. Entonces Lagos le hizo saber que tenía una hija nacida en Buenos Aires: “Lo dije porque eso también simboliza la historia de dos pueblos en donde la Cordillera de Los Andes es un vínculo para sembrar uniones, más que distanciamientos”. Evoca también el ex presidente chileno que en el 2004 el gas se convirtió en “parte importante de nuestra relación vecinal”.

Sí, estoy consciente de que hubo contratos que se interrumpieron y así no debió ocurrir. Pero también debí entender que los veintitrés millones de BTU de gas que se enviaban diariamente a Chile competían con los ochenta millones de BTU necesarios en Buenos Aires. Entonces, comenzó a escasear el gas. Y ahí siempre me pareció esencial comprender que, siendo aquel un tema tan serio para el desarrollo chileno, debíamos ubicarlo en el tiempo y no dejar que nos impidiera generar un entendimiento estratégico con Argentina en el largo plazo. Por eso dije reiteradamente no ‘gasifiquemos’ las relaciones con Argentina. No porque no quisiera enfrentar al presidente Kirchner en nombre de Chile y sus necesidades. Así lo hice, pero teniendo en mente trascender los problemas de coyuntura para mirar adelante. Pero sí le dije en un momento, y con mucha claridad, que en esto había un límite. No nos podía faltar nunca el 1,6 millones de BTU, por cuanto eran indispensables para que en nuestras casas tuviéramos agua caliente y en la cocina el gas necesario para calentar la comida. Y le

¹⁶⁴ Véase sobre este tema Fuentes, C. y Rojas Aravena, F., *Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos para América Latina y el Caribe*, París, UNESCO, 2005, pp. 157-158.

¹⁶⁵ Véase Lorenzini, M. y Ceppi, N., “La ‘crisis del gas’ en la relación argentino-chilena: impactos sobre el vínculo y el rol del hidrocarburo boliviano”, *La Política Exterior de Cristina Fernández*, Rosario, Universidad Nacional de Rosario Editora, 2010, pp. 395-433.

agregué ‘porque ese 1, 6 millones de BTU te servirán de muy poco si la crisis de Buenos Aires se agrava tanto, pero acá son esenciales’. Y esto se cumplió a cabalidad¹⁶⁶.

El clima favorable imperante en la relación hizo posible avanzar en materias como el régimen de navegación de los lagos divididos por el límite internacional. Este tema también ha sido objeto de tratamiento en el Comité de la Región de Los Lagos, cuya Subcomisión de Temas Marítimos y Portuarios ha analizado en 2009 un informe del estado de avance del proyecto de Acuerdo de Navegación en Lagos Divididos por Límite Internacional.

Un terremoto sacudió a Chile el 27 de febrero de 2010, provocando numerosas víctimas, y del otro lado de la cordillera la respuesta no se hizo esperar. La ayuda llegó mediante el envío por vía aérea de tres hospitales de campaña, con un plantel de 54 médicos. También fueron enviados grupos electrógenos para suplir la falta de energía eléctrica en algunas zonas, así como plantas potabilizadoras de agua.

Se organizaron además centros de recepción de ayuda y donaciones para las poblaciones chilenas afectadas, y 60 toneladas de alimentos, medicamentos, abrigo y otros elementos, recibidas al cabo de una jornada solidaria de doce horas en el marco del festival “Argentina abraza a Chile”, dieron forma concreta a la ayuda del pueblo argentino. Red Solidaria se encargó luego de la entrega de todo ese material. La campaña de la sociedad civil incluyó el pedido de ladrillos para contribuir a la reconstrucción de escuelas y centros de salud en la región del Maule, ubicada en el centro del país, la zona más afectada por el movimiento sísmico.

En septiembre de 2010, la decisión de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) de reconocer al chileno Sergio Galvarino Apablaza el estatuto de refugiado generó un nuevo momento de tensión. Acusado en su país de ser el autor intelectual del asesinato del senador Jaime Guzmán Errázuriz, hecho ocurrido en 1991, fue detenido en suelo argentino en 2004 -y luego puesto en libertad-, solicitando Chile su extradición.

¹⁶⁶ Lagos, R., *América Latina y el mundo que viene*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana S.A., 2011, pp. 141-143.

En primera instancia, el juez Bonadío rechazó el pedido. A mediados de septiembre de 2010, la Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar a la extradición, pero aclaró que tal solución quedaría sin efecto en caso de reconocimiento del estatuto de refugiado. Desde 2004 Apablaza se encontraba en la condición de solicitante de asilo y la CONARE -en la que participa un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, aunque sólo con voz, no con voto- basó su decisión, entre otras cosas, en el derecho de reunificación familiar, uno de los pilares del Derecho Internacional de los Refugiados.

En este sentido, el organismo administrativo evaluó que podría afectarse “la unidad familiar del peticionante en caso de retornar al país de origen”. A propósito de esta cuestión, vale recordar que el otrora líder del Frente Patriótico Manuel Rodríguez está casado y tiene tres hijos de nacionalidad argentina.

También hace hincapié la resolución en que, si bien no hay una definición única de terrorismo, existe consenso acerca de que “desconoce límites territoriales y constituye una amenaza para la paz y la seguridad del mundo” y, desde esta perspectiva, no puede dejar de considerarse que el asesinato de Guzmán tuvo repercusión en Chile pero “no afectó a la comunidad internacional en su conjunto”. Otro fundamento de la resolución de la CONARE es que la acusación contra el peticionante “no es prueba suficiente para aplicar la exclusión” de la categoría de refugiado¹⁶⁷. En este punto, tomó los argumentos del fallo de primera instancia que en 2005 rechazó la extradición.

El presidente Sebastián Piñera dijo a la prensa que la decisión “no ayuda en nada a las relaciones de Chile y Argentina”¹⁶⁸. Y, en sintonía con esa apreciación, el presidente del Senado chileno, Jorge Pizarro, sostuvo que “una respuesta negativa a la extradición va a atentar contra las relaciones que tenemos con la Argentina por cuanto significaría un desconocimiento del funcionamiento pleno del Estado de Derecho en Chile”¹⁶⁹. Además, el embajador argentino en Chile, Ginés González, fue citado para hacer entrega de una nota de protesta.

¹⁶⁷ Bossi, J., “En la decisión de la CONARE pesó ‘la unidad familiar’”, *Perfil*, 2 de octubre de 2010.

¹⁶⁸ *Clarín*, 2 de octubre de 2010, p. 3.

¹⁶⁹ *Página 12*, 1 de octubre de 2010.

A modo de balance de la relación bilateral en las tres últimas décadas, se puede decir que la de 1980 aportó un instrumento que refundó la relación, mientras el decenio siguiente se caracterizó por el fortalecimiento de la confianza mutua. En la primera década del siglo XXI el proceso se ha expandido, yendo mucho más allá del ámbito en el que se desarrollaba al finalizar el siglo anterior, situación que se mantiene en el período sobreviniente.

De acuerdo con Miryam Colacrai, “si a las relaciones entre países se las piensa integralmente, en el caso argentino-chileno se evidencia un diseño institucionalmente apropiado que ha permitido desplegar una ‘interdependencia ordenada’, ha inducido una mayor cooperación y ha favorecido la interrelación entre sus actores sociales y económicos y los diversos sectores o segmentos gubernamentales (ya sea Ministerios, Parlamentos, Gobiernos No Centrales en sus diversas competencias jurisdiccionales, Universidades Nacionales, etc.)”, por lo que la relación vecinal entre Argentina y Chile “exhibe rasgos distintivos, casi únicos en el escenario de las relaciones internacionales”, siendo el entrelazamiento a escala subnacional “uno de los que marca la diferencia”¹⁷⁰.

Esto no excluye algún desencuentro más allá de la relación bilateral. Cuando el 17 de marzo de 2011 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la resolución 1973, que autorizó a los Estados miembros a que, actuando incluso por conducto de acuerdos regionales, adoptaran todas las medidas necesarias “para proteger a los civiles y a las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza en la Jamahiriya República Árabe Libia, incluida Benghazi, aunque excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio”,

Chile, Colombia y Perú respaldaron la intervención militar, mientras que Argentina, Venezuela, Cuba, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Ecuador y Nicaragua se mostraron contrarios a ella¹⁷¹. Brasil, en su carácter de miembro no permanente del Consejo de Seguridad, se abstuvo en la votación, junto con las demás potencias emergentes representadas en el Consejo.

¹⁷⁰ Colacrai, Miryam, “Las actuales relaciones argentino-chilenas. Signos distintivos desde una perspectiva subnacional”, *Integración en Ideas*, vol. 3, diciembre de 2011.

¹⁷¹ Véase DerGhoughassian, Khatchik, “El encanto de la revolución y la razón de Estado (progresista). América del Sur, Medio Oriente y los dilemas de las revueltas árabes”, en *Las revoluciones árabes. Causas, consecuencias e impacto en América Latina*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2012, p. 125.

Una primera explicación de la diferente actitud de los países suramericanos puede encontrarse en el perfil ideológico de sus respectivos gobiernos. Sin embargo, hay una razón que se vincula con la posición que este último país ha venido sosteniendo en materia de seguridad.

Chile integra la Red de Seguridad Humana, y en el seno de este grupo la doctrina de la responsabilidad de proteger ha encontrado adherentes desde un principio. Tal doctrina incluye la posibilidad de una intervención militar con fines de protección humana, en caso de existir o ser inminente un daño humano grave e irreparable, siempre que sea decidida por el Consejo de Seguridad y concurren ciertos principios precautorios, como el de que se trate del último recurso¹⁷².

La resolución 1973 aplicó la responsabilidad de proteger y queda para la discusión si la intervención de la OTAN constituyó o no el último recurso. En cualquier caso, los fines altruistas que pudieran argumentarse para justificar la acción militar no han prevalecido sobre la necesidad de Occidente de despejar de obstáculos el camino hacia el petróleo libio.

Fuera del caso comentado, ciertas diferencias de enfoque en materia de políticas públicas internas no repercuten en la relación bilateral. Por caso, la decisión del gobierno chileno de sustituir en los textos escolares la expresión “dictadura” por “régimen militar”, que ha tomado estado público en los primeros días de 2012.

En otro plano, se destaca el apoyo de Santiago al esfuerzo argentino por no ceder frente a los fondos especulativos. Con motivo de la retención de la Fragata Libertad en Ghana desde el 2 de octubre de 2012 por orden del Tribunal Superior de Tema, que dispuso la medida ante el pedido de un fondo especulativo de inversión que reclama a la Argentina el pago de la deuda por la compra de bonos durante la crisis de 2001 -deuda que no ingresó en ninguna de las propuestas de reestructuración-, el gobierno chileno envió dos representantes al país africano, el capitán de navío Ronald Mc Intyre, agregado naval en el Reino Unido, y un representante consular, para “colaborar en el

¹⁷² Véase informe “La responsabilidad de proteger”, de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (2001). La doctrina de la responsabilidad de proteger ha quedado plasmada en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, párrafo 139.

terreno mismo”, dado que quince tripulantes de la Fragata Libertad eran de nacionalidad chilena y se encontraban a bordo del buque recibiendo instrucción militar.

En relación con este asunto, Argentina presentó el 14 de noviembre de 2012 una demanda contra Ghana ante el Tribunal Internacional del Derecho del Mar y el 15 de diciembre el Tribunal dispuso la liberación del buque. Antes que Argentina presentara la demanda, en el marco de la IV Reunión Binacional de Ministros que se realizó en Buenos Aires el 8 de noviembre, Chile apoyó el principio de la inmunidad de los buques de guerra y además hizo votos para que se encontrara una pronta solución al problema.

En marzo de 2013, la jefa de Estado argentina y su par chileno se encontraron en Roma, donde estaban para asistir a la asunción del papa Francisco, y dialogaron sobre el mejoramiento de la infraestructura del paso Agua Negra y la conectividad física entre sus países. En su discurso de inicio del período legislativo, a principios de ese mes, la presidenta Fernández mencionó el túnel de Agua Negra como una de las obras de infraestructura que comenzarán a construirse en 2013.

En cuanto a los desafíos de la integración chileno-argentina, Ross Orellana postula abordarlos “fortaleciendo aquello que históricamente ha potenciado nuestra integración bilateral: la complementación comercial, la migración de la fuerza de trabajo, y, más recientemente, las inversiones directas”. Y al decir “hoy me parece que la asociación casi natural entre Argentina y Chile es la de combinar dos grandes factores: las riquezas naturales de Argentina y la experiencia chilena en negocios internacionales” pone el acento en un aspecto central de la relación entre tales vecinos¹⁷³

“Desde el año 2000 a la fecha, comparados con los grandes países de la región iberoamericana como Brasil o México, Argentina y Chile aparecen como países de mediana envergadura con cierta similitud de tamaño de sus economías”, y “si bien Chile apuesta a una mirada global, la importancia de la relación con Argentina y el resto de los países de la región es clave para su desarrollo”¹⁷⁴.

¹⁷³ Ross Orellana, C., “Chile y Argentina: Los desafíos de la integración en tiempos de crisis”, en Lacoste, *op. cit.*, t. II, p. 263.

¹⁷⁴ Alvarado, *op. cit.*, pp. 241-242.

En definitiva, en ambos países del cono sur se busca una integración al mundo, analizando el contexto global y utilizando las herramientas que internamente han generado para centrar sus esfuerzos en un mismo objetivo: como dos países con semejanzas históricas, relaciones fronterizas comunes y procesos internos políticos y económicos similares, buscar la forma de una inserción internacional de acuerdo a sus características propias. Por ello, desde el año 2011, podemos afirmar que tanto Argentina como Chile tienen una mirada común de tratar de encontrar la mejor forma de insertarse en un mundo que comienza a ser dominado por el Asia-Pacífico, especialmente por la República Popular China. Se trata de una mirada que, entrando a la segunda década del siglo XXI, a futuro podría generar alianzas insospechadas entre dos países vecinos que, en muchos aspectos, han tenido, tienen y tendrán una historia común¹⁷⁵.

¹⁷⁵ *Ibíd.*, pp. 245-246.

CAPÍTULO 3

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA RELACIÓN BILATERAL

3.1 Un proceso con dificultades iniciales

El Convenio de Cooperación Cultural suscrito el 10 de abril de 1975 instituyó la Comisión Mixta Cultural, que ha venido cumpliendo funciones relacionadas con el proceso de integración binacional, como las señaladas en el Protocolo Adicional al Convenio de Cooperación Cultural de 1975 sobre Reconocimiento Mutuo de Certificados, Títulos y Grados Académicos de Educación Superior, que entró en vigor el 14 de marzo de 2005.

En aquel momento la relación bilateral presentaba las dificultades reseñadas en el capítulo anterior, en el contexto de un régimen autoritario, por un lado, y de un gobierno democrático que se debilitaba continuamente, por el otro.

En 1984 el gobierno argentino, tras el retorno de la democracia, estaba dispuesto a una mejor relación con Chile, pero no daría pasos decisivos en esa dirección sin contar con el apoyo popular. A principios de junio consiguió en parte el respaldo que buscaba, a través del Acta de Coincidencias. Por medio de este documento dieciséis partidos políticos se mostraron de acuerdo en dejar atrás el pasado de tensión con el vecino país para comenzar “la consideración y aprobación de numerosos proyectos de complementación económica y social”.

La segunda medida consistió en la convocatoria a una consulta popular no vinculante, a celebrarse el 25 de noviembre de 1984, a efectos de que ciudadanos y ciudadanas se pronunciaran a favor o en contra de la posibilidad de cerrar el conflicto por el canal de Beagle y de iniciar una nueva etapa, sin las tensiones que tanto habían crispado la relación bilateral. Un poco más del 80% de los votos avaló la primera opción.

El jefe de Estado anunció la convocatoria a la consulta en un discurso en el que dijo: “Queremos que los argentinos, todos los argentinos, participen tomando posición acerca de si conviene o no dar solución rápida y pacífica a un problema que ha constituido desde hace un siglo un elemento de tensión con la República de Chile” y añadió que la solución al diferendo del Beagle constituiría “un factor esencial para

construir un futuro que se nos avecina con rapidez. Me refiero, precisamente, a ese proceso de integración (...) que en los próximos años puede y debe acelerarse como condición vital para defender nuestros intereses y sentar las bases de la prosperidad para todos nosotros”¹.

Quienes participaron en la consulta popular ejercieron su derecho a la participación ciudadana, y aquellos que votaron en sentido afirmativo ejercieron también el derecho a la paz, afirmando al mismo tiempo la voluntad del pueblo argentino de emprender un proceso de integración con el pueblo del otro lado de la cordillera. Hicieron entonces una doble apuesta: por el derecho humano a la paz y por la integración.

En un lapso de apenas seis años, el pueblo argentino pasó de “prepararse para la guerra” -lo cual incluyó ejercicios de oscurecimiento en varias ciudades del país ante la inminencia de incursiones aéreas en el marco de un conflicto armado con el país vecino- a involucrarse en una manifestación colectiva de apoyo a la paz y la amistad con el pueblo al que está unido por mucho más que los pasos fronterizos que atraviesan la cordillera.

Poco antes de aquella consulta, el Acta de Entendimiento de Buenos Aires, firmada el 18 de octubre, consignó los puntos que ambos países consideraban básicos en la agenda de la relación bilateral, referidos a la complementación económica y comercial, las interconexiones eléctricas, los recursos hídricos compartidos y algunas otras áreas, tales como el medio ambiente, la cooperación en materia de energía nuclear y la asistencia recíproca en casos de emergencias graves. También el Acta contempla la participación empresarial. A este instrumento siguió el Acta de Entendimiento de Santiago, del 23 de noviembre.

Dentro del plazo previsto en el Tratado de Paz y Amistad se constituyó, el 18 de octubre de 1985, la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física. La agenda de trabajo de la Comisión está definida por el propio Tratado: a) sistema global de enlaces terrestres; b) habilitación mutua de puertos y zonas francas; c) transporte terrestre; d) aeronavegación; e) interconexiones eléctricas y

¹ Citado por Cisneros y Escudé, *op. cit.*, pp. 545-546.

telecomunicaciones; f) explotación de recursos naturales; g) protección del medio ambiente; h) complementación turística². A estos asuntos hay que agregar los mencionados en las Actas de Entendimiento.

Como era previsible, la existencia de una dictadura en Chile impidió que en los cuatro años siguientes hubiera la “armonía inalterable” de la que habla el tratado que cambiaría la historia de la relación bilateral, como se ha visto en el capítulo anterior, pero en esos años se puso en marcha la institucionalización de la relación.

La primera reunión de la Comisión Binacional tuvo lugar en abril de 1986 en Buenos Aires. La siguiente reunión se llevó a cabo en Santiago en abril de 1987, y la tercera nuevamente en Buenos Aires, a fines de junio de 1988. Un mes antes de esta última reunión, se realizó en Buenos Aires el Primer Encuentro Binacional del Cono Sur Argentino-Chileno, y en 1986 se creó un Foro Permanente de Integración en el que convergían dirigentes políticos democráticos de los dos países.

En 1989, de la IV Reunión de la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física, surgió la iniciativa de celebrar un tratado bilateral sobre protección del medio ambiente. La iniciativa se incorporó a la Declaración Conjunta sobre la Antártida y la Declaración Conjunta sobre la Relación Bilateral que los presidentes de ambos países firmaron el 29 de agosto de 1990.

3.2 Ampliación del marco institucional

El 29 de agosto de 1990 se firmó el Convenio sobre Prevención del Uso Indebido y Represión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas³, con la finalidad de que los Estados partes cooperaran en la lucha contra el uso indebido y el tráfico ilícito de esas sustancias a través de sus organismos y servicios nacionales competentes, los cuales deben mantener entre sí una asistencia técnico científica y un intercambio frecuente de informaciones relacionadas con el objeto del Convenio⁴.

² Artículo 12 de dicho Tratado.

³ Aprobado por ley 24.165, sancionada el 30 de septiembre de 1992. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina de 2 de noviembre de 1992. En Chile, el Convenio fue promulgado el 17 de octubre de 1994 y publicado en el Diario Oficial del 23 de diciembre de 1994.

⁴ Artículo 1 del Convenio.

Para el logro de los objetivos previstos, los Estados partes han acordado crear la Comisión Mixta Argentino-Chilena sobre Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, integrada por representantes de los organismos y servicios nacionales competentes de ambos Estados. La Comisión actúa como mecanismo de cooperación en el área que es de su incumbencia y lo hace bajo la coordinación de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Estados partes. Puede designar subcomisiones y grupos de trabajo para el desarrollo de su actividad y entre sus facultades se destaca la de recomendar las acciones específicas que considere convenientes para el logro de los objetivos propuestos en el Convenio⁵.

En 1991 se suscribió un Memorándum de Entendimiento sobre Integración Física y el 2 de agosto de ese año fue firmado el Tratado sobre Medio Ambiente, junto con el Protocolo Adicional Específico sobre Recursos Hídricos Compartidos y el Protocolo Adicional Específico sobre Protección del Medio Ambiente Antártico⁶. En el preámbulo del Tratado, las partes, preocupadas “por el deterioro y persistente deterioro del medio ambiente en el mundo, reconocen la necesidad de armonizar la utilización de los recursos naturales que comparten con la protección del medio ambiente, como una tarea insoslayable para contribuir al desarrollo sustentable y bienestar de sus pueblos y mantener, al mismo tiempo, la calidad de vida”.

A partir de esta premisa, han acordado emprender “acciones coordinadas o conjuntas en materia de protección, preservación, protección y saneamiento del medio ambiente” e impulsar “la utilización racional y equilibrada de los recursos naturales, teniendo en cuenta el vínculo existente entre desarrollo y medio ambiente”. Además, coinciden las partes “en que las políticas ambientales deben estar al servicio del hombre”, expresan que “en el marco de esas políticas se prestará particular atención a

⁵ Artículos 3 y 4.

⁶ Promulgados por decreto N° 67, de 16 de enero de 1992, y publicados en el Diario Oficial de 14 de abril de 1993. El Tratado fue aprobado por la República Argentina mediante ley N° 24. 105 y publicado en el Boletín Oficial de 4 de agosto de 1992. El 2 de mayo de 2002 se firmó el Protocolo Adicional al Tratado sobre Medio Ambiente, sobre Conservación de la Flora y Fauna Silvestre Compartida.

las poblaciones autóctonas” y remarcan que cada una “se compromete a no realizar acciones unilaterales que pudieran causar perjuicio al medio ambiente de la otra”⁷.

Tales previsiones introducen el concepto de desarrollo sustentable y señalan una perspectiva de derechos humanos para las políticas públicas sobre medio ambiente, aunque usando un lenguaje que no se compadece con la igualdad de género. También contienen dos reconocimientos: a) del vínculo entre desarrollo y medio ambiente, y b) de la existencia de recursos naturales compartidos.

No queda claro si el compromiso de prestar particular atención a las poblaciones autóctonas implica algún grado de participación de tales poblaciones en el proceso de toma de decisiones, pero hay que relacionar esa disposición con el principio respectivo contenido en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo: “Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales”. Por eso, “los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible”⁸. Por otro lado, el Principio 21, pieza clave de la protección internacional del medio ambiente, aparece también consagrado⁹.

El Tratado define sectores en los que se llevarán a cabo las acciones coordinadas o conjuntas; entre ellos, protección de la atmósfera, del suelo, del recurso agua, protección del medio ambiente marino y de la diversidad biológica, prevención de

⁷ El artículo 1 del Tratado resulta compatible con el principio 2 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, según el cual “los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible, Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”.

⁸ Principio 2 de la Declaración.

⁹ El Principio 21 de la Declaración de Estocolmo (1972) está enunciado en estos términos: “De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, y la obligación de asegurar que las actividades que se llevan a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”.

catástrofes naturales y ecológicas, efectos ambientalmente negativos de actividades energéticas, mineras e industriales.

La protección de la diversidad biológica se anticipa a la que deriva del Convenio sobre Diversidad Biológica, que, junto con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y la Convención de Lucha contra la Desertificación¹⁰, surgió de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992 y conocida como “Cumbre de la Tierra”.

El Convenio sobre Diversidad Biológica tiene como objetivos la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios resultantes de la utilización de los recursos genéticos. Al menos dos de esos objetivos están contemplados en el tratado argentino-chileno que entró en vigor en 1992.

En cuanto al marco institucional, el Tratado crea, en el ámbito de la Comisión Binacional, una Subcomisión de Medio Ambiente para promover, coordinar y vigilar la ejecución del Tratado y de los Protocolos específicos adicionales. La Subcomisión está integrada por representantes de las Partes, bajo la coordinación de cada Ministerio de Relaciones Exteriores y se ha previsto la participación de representantes de las regiones chilenas y las provincias argentinas. Este espacio de participación de los entes territoriales vino a sumarse al creado en el Acta de Entendimiento de Buenos Aires, del que se hará referencia en este capítulo.

Asimismo, el 2 de agosto de 1991 se suscribieron el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 16, que encuadra en las previsiones del tratado constitutivo de la ALADI¹¹, y el Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones. Hay que señalar también que el 25 de agosto de 1982 los presidentes o gobernadores de los Bancos Centrales de doce países latinoamericanos, entre ellos

¹⁰ El Convenio sobre Diversidad Biológica fue promulgado en Chile por Decreto N° 1.963, de 28 de diciembre de 1994, y publicado en el Diario Oficial de 6 de mayo de 1995. La Convención Marco sobre Cambio Climático fue promulgada el 31 de enero de 1995 y publicada en el D.O. del 13 de abril de 1995. En Argentina el Convenio fue aprobado por ley 24.375, sancionada el 7 de septiembre de 1994, y publicado en el Boletín Oficial del 6 de octubre de 1994. La Convención sobre Cambio Climático fue publicada en el B.O. de 11 de enero de 1994.

¹¹ En los artículos 2, 8, 9 y 11 del Tratado de Montevideo de 1980.

Argentina y Chile, ya habían suscrito el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI, el cual modificaba, a su vez, el Acuerdo de Pagos y Créditos Recíprocos entre Bancos Centrales de los países de la ALALC, firmado en la Ciudad de México en 1965¹².

Además de remarcar en su preámbulo “que la democracia vigente en la Argentina y Chile hace que la voluntad de cooperación económica adquiera plena legitimidad ante los dos pueblos”, el Acuerdo de Complementación Económica N° 16 creó el Consejo de Complementación Económica, en el ámbito de la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física, facultándolo a conformar los Grupos de Trabajo que estimara pertinentes. Más de veinte protocolos adicionales complementan el ACE N° 16.

En julio de 1992 se celebró en Santiago la VII Reunión de la Comisión Binacional, que encomendó a un grupo técnico mixto la elaboración de un Plan Maestro de Pasos Fronterizos, el cual más tarde se usó de base, en el Protocolo sobre Integración Física del Acuerdo de Complementación Económica Mercosur-Chile, para priorizar doce pasos: Jama, Sico, San Francisco, Agua Negra, Cristo Redentor, Pehuenche, Pino Hachado, Cardenal Samoré, Coyhaique, Huemules, Integración Austral y San Sebastián. Luego se incorporó como paso trasandino priorizado N° 13 el de Pircas Negras¹³.

Ahora el Grupo Técnico Mixto (GTM) decidió formar un grupo *ad hoc* para aplicar nuevos criterios de evaluación que permitan una nueva categorización de los pasos fronterizos teniendo en cuenta los resultados del Estudio Binacional de Conectividad Argentina-Chile, lo que ha sido avalado por la IV Reunión Binacional de Ministros¹⁴.

¹² El Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos es un mecanismo multilateral de compensación de pagos entre los Bancos Centrales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, que incluye un sistema de garantías que le asegura al exportador el cobro de la operación comercial, cuando se trata de bienes originarios de los países que participan del Convenio. Dicho instrumento ha sido modificado en 2012. Al respecto puede consultarse <http://www.aladi.org>

¹³ Véase Gaudio y Lavopa, *op. cit.*, pp. 87-88.

¹⁴ Declaración de ministros del 8 de noviembre de 2012.

En 1993 se suscribió el Acta de la Reunión Técnica Bilateral en Protección Agrícola, referida al tránsito e intercambio de mercaderías agrícolas, cuyo espíritu ha sido reafirmado por la Subcomisión de Temas Fito y Zoosanitarios del Comité de Integración Austral en la reunión de Puerto Varas de 2011. La Reunión Técnica Bilateral entre el Servicio Nacional de Sanidad Animal y Calidad Agroalimentaria (SENASA), de Argentina, y el Servicio Agrícola Ganadero (SAG), de Chile, se mantiene como mecanismo de la cooperación entre ambos países, y en 2012 las delegaciones reunidas en la Subcomisión Fito y Zoosanitaria del Comité ATACALAR han convenido en solicitar tanto a SENASA como a SAG la inclusión en las reuniones técnicas de participantes de las regiones y provincias involucradas.

En otro orden de ideas, cabe subrayar que, desde que Chile suscribió en 1996 el Acuerdo de Complementación N° 35 con el MERCOSUR, sólo se mantienen vigentes las disposiciones del ACE N° 16 que no sean incompatibles con las de este último.

Diversas Comisiones y Subcomisiones, así como Grupos de Trabajo, se han ido incorporando al ámbito de la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física o en la estructura de otros mecanismos institucionales. El Grupo Técnico Mixto de Temas Fronterizos, el Grupo de Trabajo y de Expertos sobre Recursos Hídricos Compartidos y la Comisión Mixta Argentino-Chilena de Cooperación en Materia de Catástrofes son algunos de los espacios de trabajo conjunto que integran esa compleja trama. Habiéndose firmado el 27 de enero de 2011 el Reglamento de Funcionamiento de la Comisión Mixta en Materia de Catástrofes, la IV Reunión Binacional de Ministros expresó su voluntad de convocar a una reunión en el primer cuatrimestre de 2013¹⁵.

Además, el 29 de diciembre de 1997 se suscribió el Tratado sobre Integración y Complementación Minera¹⁶, en cuyo preámbulo se señala el propósito de las partes de procurar asegurar “el aprovechamiento conjunto de los recursos mineros que se encuentren en las zonas fronterizas de los territorios de ambas Partes, procurando especialmente la constitución de empresas entre nacionales y sociedades de ambos países y la facilitación del tránsito de los equipamientos, servicios mineros y personal

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ Boletín Oficial, 23 de marzo de 2000.

adecuados a través de la frontera común” y se reconoce que “la exploración y explotación de las reservas mineras existentes en las zonas fronterizas, por los inversionistas de cualquiera de las Partes, deberá naturalmente ampliar y diversificar eficazmente el proceso de integración bilateral”.

Al Tratado ha seguido, en 1999, un Protocolo Complementario¹⁷. En esta materia, los antecedentes fueron el Protocolo N° 3 sobre Cooperación e Integración Minera del ACE N° 16 y las Bases y Fundamentos de un Tratado de Integración y Complementación Minera Argentina-Chile. Este último documento se suscribió en la ciudad de La Rioja el 1 de julio de 1996.

La Comisión Administradora del Tratado está integrada por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina y de Relaciones Exteriores de la República de Chile, y de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería de Argentina y del Ministerio de Minería de Chile.

El Tratado de Cooperación y Complementación Minera dispone, con la finalidad de preservar la demarcación limítrofe, que las empresas que operen en virtud de las normas del Tratado “no podrán efectuar trabajos que afecten los hitos o alteren cursos y divisorias de aguas u otros accidentes geográficos que determinan el límite internacional” y señala que “cualquier situación especial que pudiera plantearse en relación con esta materia deberá ser consultada con los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambas Partes a fin de que, con la intervención de la Comisión de Límites, sea debidamente considerada” (art. 15).

Dos Entidades Binacionales se han constituido para la construcción del Túnel Internacional Paso de Agua Negra y para el proyecto del Túnel de Baja Altura Tren Trasandino Central, de acuerdo con las previsiones de los respectivos Protocolos Complementarios del Tratado de Maipú. El 27 de enero de 2011 fue aprobado, mediante notas reversales, el Estudio Binacional de Optimización del Paso Sistema Cristo Redentor y luego se creó la Comisión Binacional encargada de esa tarea.

¹⁷ Diario Oficial, 4 de febrero de 2001.

Con respecto a lo primero, se trata de un túnel de 14 kilómetros de largo en los Andes para unir la provincia de San Juan con el puerto de Coquimbo. El costo estimado de la obra es de 850 millones de dólares, siendo de destacar que el trayecto vial en territorio argentino está pavimentado casi en su totalidad, pues sólo falta el acceso hasta la entrada misma del túnel¹⁸. “El túnel de Agua Negra es la perforación del nudo gordiano andino, condición esencial para la factibilidad del corredor vial bioceánico proyectado entre la localidad atlántica de Porto Alegre en Brasil y el puerto de Coquimbo en Chile, atravesando toda la zona central argentina”¹⁹.

El segundo proyecto, conocido también como proyecto del Corredor Bioceánico Aconcagua, incluye un túnel ferroviario a baja altura de 52 km de longitud, desde Río Blanco (Los Andes) en Chile hasta Punta de Vacas (Mendoza) en Argentina. Con la nueva obra, que ejecuta un consorcio multinacional privado que lidera el grupo argentino Corporación América, se dará respuesta, durante todos los días del año, a la demanda de transporte de carga, teniendo en cuenta que el paso del Cristo Redentor está colapsado por su diseño y por las condiciones climáticas²⁰.

Remarca el embajador chileno en Argentina que el túnel de Agua Negra y el Corredor Bioceánico Aconcagua no sólo son “indispensables para llevar la producción de esta parte del continente al Asia a través de las rutas del Pacífico, sino que también serán convenientes económicamente para transportar carga por el Pacífico al Norte, especialmente a los Estados Unidos, tanto a su costa Oeste como a la del Este”, y que la construcción de estos megaproyectos, en su amplia concepción, implica la apertura de un equivalente al Canal de Panamá en el Sur de América”.

Completa su análisis diciendo que para enfrentar la globalización con la plenitud de la capacidad de ambos países hay que fortalecer el proceso integrador “con una poderosa respuesta en cuanto a conectividad física”, mediante obras como los megaproyectos mencionados más arriba, capaces de atender la demanda de transporte

¹⁸ Véase Zaldívar Larraín, *op. cit.*, p. 31.

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ *Ibíd.*

de carga, que en los próximos diez años –a contar desde 2011- ha de superar los 20 millones de toneladas anuales a través del territorio de ambos países²¹.

El Grupo Técnico Mixto Chileno-Argentino es el responsable de que los pasos fronterizos estén transitables y operativos. Conformado en el marco del Acuerdo sobre Mantenimiento de los Caminos Internacionales de Vinculación entre la República Argentina y la República de Chile, firmado el 3 de septiembre de 1976, en su XLII Reunión, celebrada en Santiago el 30 de octubre de 2012, puso de resalto que es uno de los mecanismos que dio origen al Tratado de Maipú, teniendo en cuenta el espacio que dicho instrumento otorga a la infraestructura y la integración física, y a los Comités de Integración²².

Está subdividido el Grupo Técnico Mixto en dos Subcomisiones, la Subcomisión de Temas Ferroviarios y la Subcomisión de Temas Viales. Además, en el seno del Grupo Técnico de Invierno las respectivas vialidades coordinan y organizan lo relativo a los trabajos mancomunados en invierno de despeje de los caminos bloqueados por la nieve y el hielo, “que tantos inconvenientes causan, sobre todo en el paso Cristo Redentor”²³.

La Comisión de Infraestructura y Transporte del Comité de Integración Austral acordó en 2011 la conformación del Grupo Técnico Invernal del Sur (GTI), que debe reunirse para los preparativos ante contingencias climáticas, eventuales situaciones de emergencia, el cierre y la apertura de caminos y la atención a personas que sufran accidentes en las rutas, según expresa el acta del XXI Encuentro de tal Comité. Por su parte, la Comisión de Infraestructura del Comité de Los Lagos solicitó en 2012 la creación de un Grupo Técnico Invernal para los pasos situados en la jurisdicción del Comité.

²¹ *Ibíd.*, p. 33.

²² Acta del XLII Encuentro del GTM.

²³ Sanz de Urquiza, J., “El Proceso de Integración Física. Las Relaciones Fronterizas”, en *Perspectivas y Desafíos del Proceso de Integración Argentino-Chileno a Diez Años del ACE 16*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo-Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales-Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, Chile, 2002, p. 143.

El Grupo Técnico Invernal del Sur, cuya reunión constitutiva tuvo lugar en Puerto Montt el 6 de marzo de 2013, se suma a los ya existentes GTI del Norte y GTI del Centro.

En lo que concierne al sistema de control integrado de frontera, en ocasión de la visita de la presidenta argentina a Chile en marzo de 2012 tuvo lugar la firma de notas reversales para su aplicación en varios pasos fronterizos; entre ellos, Jama, Sico y San Francisco.

En la IV Reunión Binacional de Ministros también se suscribieron notas reversales para establecer controles integrados en otros pasos y se consideró de suma importancia evaluar la adecuación del Tratado sobre Controles Integrados de Frontera que rige entre ambos países a la orientación de los acuerdos alcanzados en los últimos tiempos en el ámbito del MERCOSUR, incorporando nuevas modalidades de controles integrados con el objetivo de facilitar y agilizar la movilidad de personas en los pasos fronterizos.

A su vez, el 25 de septiembre de 2012 se celebró la III Reunión del Comité Técnico sobre Controles Integrados de Frontera Argentina-Chile, en la que se convino, entre otras cosas, la realización de ejercicios de control integrado en los pasos Cardenal Samoré y Jama.

3.3 Los Comités de Frontera

El punto 4 del Acta de Entendimiento de Buenos Aires dio origen a los Comités de Frontera, “integrados por los organismos de los dos países que intervienen en los pasos fronterizos con el objeto de coordinar y resolver, dentro del ámbito de sus facultades, los problemas operativos que se presenten y proponer a los respectivos Gobiernos todas las medidas que estimen convenientes para facilitar el tránsito fronterizo y promover la mayor integración posible de los servicios de fronteras”.

En estos Comités participarían los respectivos cónsules, quedando cada Cancillería autorizada para determinar el lugar de establecimiento de las nuevas entidades. El Acta destaca que la constitución de los Comités representa una concepción distinta de la frontera, pues busca “consolidar la idea de que la frontera entre ambos países constituye un ejemplo de concordia y emprendimiento permanente”.

El 28 de mayo de 1987 se constituyó el Comité de Frontera del Cristo Redentor, de acuerdo con lo previsto en el Acta de la Segunda Reunión de la Comisión Binacional y teniendo como objetivo “promover una mayor facilitación y coordinación de medidas operativas concretas que agilicen y promuevan el tránsito de personas y el tráfico de mercaderías, vehículos, la comunicación y el intercambio turístico, cultural, deportivo, artístico y científico”²⁴.

A este primer Comité se sumaron varios más en el transcurso de los años siguientes, pero recién se reglamentó su funcionamiento en la segunda mitad de la década de 1990. En ese momento ya existían seis Comités de Frontera.

El preámbulo del Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina para Establecer un Reglamento para los Comités de Frontera²⁵, celebrado el 8 de agosto de 1997, hace notar el interés de ambos Estados “en la identificación de medidas que faciliten el tránsito fronterizo de personas, vehículos y bienes, promuevan la cooperación y el desarrollo de las zonas fronterizas, mejoren los niveles de salud humana y ambiental existentes e incrementen las oportunidades de contacto entre las comunidades que viven a uno y otro lado del límite internacional”.

“Los Comités de Frontera constituyen foros que tienen por objeto la coordinación bilateral destinada a proponer procedimientos y soluciones ágiles y oportunas a los problemas del tránsito y tráfico fronterizo de personas, vehículos y bienes, en un marco para promover la cooperación, la integración y el desarrollo de las áreas de frontera”. Con estos términos eran definidos tales mecanismos en aquel Reglamento²⁶.

Tenían los Comités tres objetivos básicos: a) Participar activamente en la solución de los problemas operativos del tránsito y tráfico de personas, vehículos y bienes; b) Promover el desarrollo de las áreas de frontera, junto con la cooperación y la

²⁴ Véase Recondo, *op. cit.*, p. 36.

²⁵ Diario Oficial, 24 de diciembre de 1997.

²⁶ Artículo 1 del Reglamento.

integración regional; c) Considerar y promover proyectos que condujeran al desarrollo y al mejor entendimiento de las poblaciones fronterizas²⁷.

El Reglamento contemplaba la posibilidad de la creación de Subcomités de Frontera y disponía la aplicación de sus normas a los Subcomités existentes: El Pehuenche y Aisén-Chubut.

En un seminario realizado en 2001, el Director de Límites y Fronteras - funcionario del ministerio de Relaciones Exteriores argentino-, trazó un panorama de los Comités de Frontera en estos términos: “Tenemos con Chile alrededor de una treintena de comisiones y subcomisiones en las cuales trabajan las Cancillerías y otros organismos del Estado. Hemos tratado de acotar no la cantidad de comisiones pero sí de regular las secuencias de sus encuentros, es decir, que no tengan lugar las reuniones a lo largo del año sino hacer una especie de *tour de force* una semana y tener estas reuniones acotadas y comprimidas en conjunto”, teniendo en cuenta que en muchas de las comisiones participan los mismos actores; esto es, “las Cancillerías, con los organismos que trabajan en frontera, llámense Carabineros, Gendarmería, Policía Internacional, Migraciones, Aduana, Senasa, Servicio Agrícola Ganadero y, naturalmente, las vialidades”²⁸.

Estas palabras son también válidas para describir el funcionamiento de los Comités de Integración, que sucedieron a los Comités de Frontera, en cuanto a la organización de las reuniones y los participantes en ellas en representación del sector público.

Todos los Comités de Frontera comenzaron su actividad con la preocupación de mejorar la infraestructura vial de conexión entre los territorios vecinos, pero “los actores de los Comités de Frontera, con el correr del tiempo, han pasado a ser muchos más que los propios agentes de control que trabajan en los pasos” y a raíz de esa evolución comenzaron a reunirse, por ejemplo, los alcaldes y los intendentes, y a tener lugar foros empresariales y encuentros culturales binacionales, todo lo cual daba al encuentro “un

²⁷ Artículo 3 del Reglamento.

²⁸ Sanz de Urquiza, *op. cit.*, p. 150.

espectro mucho más abarcativo”, involucrando “el tratamiento de una temática mucho más rica”²⁹.

Para describir la realidad de distintos Comités, en aquel seminario el mismo expositor apuntó: “Para darles un ejemplo, el Comité de Frontera de la Región de Los Lagos, en donde en zona de cordillera baja existen poblaciones importantes a ambos lados de la línea, se producen reuniones de hasta 500 personas. Naturalmente, el Comité de Frontera NOA-Norte Grande, donde participan poblaciones que están a cientos de kilómetros de distancia, tiene otras características”³⁰. En esa ocasión se dijo también:

Estos Comités comienzan una emprendedora tarea para atender los asuntos de mutuo interés que requerían procedimientos simplificados y coordinaciones para facilitar el tráfico a través de la frontera. Su labor se acotaba en un comienzo a la coordinación entre los respectivos organismos competentes en materias aduaneras, fitozoosanitarias, policiales y migratorias para buscar soluciones a los requerimientos de organización, armonización de procedimientos y agilización en el ejercicio de sus funciones de control fronterizo, pero más adelante empiezan a incorporarse autoridades regionales y también representantes de diversos sectores de actividad en las regiones, pasando a transformarse en un foro que recoge las aspiraciones de los más diversos ámbitos de la población fronteriza, buscando, más allá de lo procedimental del tráfico fronterizo, proyecciones para un desarrollo conjunto en el ámbito económico y social³¹.

La aparición de los Comités de Frontera significó un cambio de las políticas que se habían aplicado en el período anterior con respecto a la frontera común. Las políticas nacionales de frontera desvinculadas de las adoptadas por el país vecino habían “demostrado insuficiencia para transformar las características del área. Dichas políticas pueden haber contribuido a fijar el ámbito de soberanía nacional (...) pero en lo referente a la calidad de vida de sus habitantes y a las disfunciones económico-sociales,

²⁹ *Ibíd.*, p. 144.

³⁰ *Ibíd.*

³¹ Espinoza, M., “El proceso de integración física. Las relaciones fronterizas”, en *Perspectivas y Desafíos del Proceso de Integración Argentino-Chileno a Diez Años del ACE 16*, p. 136.

su potencial de cambio ha resultado, a lo sumo, limitado”³². En cambio, “la adopción de una política bilateral de integración fronteriza, que puede ser parte de otra más global, permite hacer más fluidas las diversas relaciones en la frontera”³³.

Roberto Bloch subrayó la importancia de los Comités de Frontera, remarcando que “hay que tener en cuenta que los problemas y las oportunidades en las regiones binacionales fronterizas son comunes; además, existen costumbres comunes, lenguaje común, clima común, suelo, fauna y flora común y también matrimonios mixtos”. Señaló además que una queja “relativa a la falta de experiencia directa de los funcionarios públicos de los gobiernos nacionales respectivos en las zonas de frontera” y a “la consecuente ausencia de conocimiento práctico y real para la toma de decisiones” resuena en las zonas cordilleranas argentinas y chilenas³⁴.

Con el tiempo, los Comités de Frontera se transformaron, de hecho, en entidades distintas de las que proyectaba aquel Acta de 1984. Atendiendo a esa realidad, en 2006 recibieron una nueva denominación mediante el Acuerdo por Canje de Notas entre la República Argentina y la República de Chile relativo a la denominación “Comités de Integración” para los Comités de Frontera, firmado el 5 de abril de 2006 y en vigor desde el 6 de agosto de ese año.

Sin embargo, el Comité ATACALAR se anticipó a esa decisión política. El acta del VIII Encuentro, que tuvo lugar en Catamarca el 13 y el 14 de septiembre de 2005, contiene el testimonio del cambio: “Por cuanto se ajusta mejor al proceso de perfeccionamiento y a la realidad que ha alcanzado esta instancia de integración, y resulta concurrente con el interés de las Provincias argentinas no fronterizas de vincularse con la Región de Chile más cercana, al igual que en los demás Comités de Frontera entre Chile y Argentina, las Provincias de Catamarca, La Rioja y Córdoba y la III Región de Atacama, ATACALAR, acuerdan el cambio del actual nombre ‘Comité de Frontera’ por el de ‘Comité de Integración’”.

³² Valenciano, E., “Los Comités de Frontera: funcionamiento y experiencia”, *Integración Latinoamericana*, 1990, p. 40.

³³ *Ibíd.*, pp. 40-41.

³⁴ Citado por Gaudio y Lavopa, *op. cit.*, p. 92.

Ese mismo año, en el Comité El Pehuenche se planteó una situación similar: “Ambos Cónsules toman nota de la propuesta de los participantes de este Comité de cambiar su actual denominación a ‘Comité de Integración’ en concordancia con las sugerencias de otros Comités binacionales”, expresa el penúltimo párrafo del acta final del XIII Encuentro.

3.4 Encuentros presidenciales y otros mecanismos

En la última década del siglo pasado se inició la práctica de una cumbre anual de presidentes como instancia de máximo nivel en la relación bilateral. Esta *diplomacia presidencial*, como denomina Colacrai a esos encuentros y a la restante actividad desplegada por los jefes o jefas de Estado en el contexto de tal relación, “conserva rasgos de continuidad entre las distintas administraciones que se sucedieron desde los noventa”³⁵.

El encuentro que tuvo lugar pocos días después que Michelle Bachelet asumió como Jefa de Estado merece especial atención. En su viaje a la Argentina, en marzo de 2006, firmó con su par argentino una Declaración de Principios y Líneas de Acción Conjunta. La Declaración reafirma el compromiso con los derechos humanos y subraya que la integración binacional constituye política de Estado que ambos gobiernos están dispuestos a continuar. En el documento consta también el acuerdo para convertir los Comités de Frontera en Comités de Integración³⁶.

También es para destacar el valor simbólico del encuentro de diciembre de 2008. Por primera vez en la historia de cada uno de los dos países una mujer ocupaba el más alto cargo político, ya que Cristina Fernández había asumido ese rol el 10 de diciembre de 2007. La presencia de mujeres en el máximo nivel dinamizó aún más la relación bilateral, al hacer visible que la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres es también una cuestión que atañe a la agenda común.

³⁵ Colacrai, M., “Argentina-Chile. Las relaciones políticas y el crecimiento de un notable tejido de vínculos a escala nacional y subnacional”, *La Política Exterior de Cristina Fernández*, Rosario, 2010, p. 327.

³⁶ El 5 de abril de 2006 se suscribió el acuerdo mediante el cual los Comités de Frontera pasaron a denominarse Comités de Integración.

A la Declaración de Punta Arenas, firmada en esa ocasión, ha seguido la declaración presidencial conjunta de octubre de 2009, que hace un balance de la relación bilateral, destacando su notable progreso a partir del Tratado de Paz y Amistad de 1984. Pone de relieve también que la declaración conjunta del 2 de agosto de 1991 fue un punto de inflexión en dicha relación y que los logros alcanzados en el último tiempo pueden observarse, entre otras cosas, en la vinculación de municipios, provincias y regiones.

En materia de derechos humanos, la declaración destaca la fluida cooperación existente entre ambos países y expresa la voluntad conjunta de coordinar esfuerzos para que el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones resulte fortalecido al cabo del proceso de revisión previsto para 2011.

En la declaración presidencial conjunta del 8 de abril de 2010, tras recordarse que “hace más de cinco lustros argentinos y chilenos emprendieron la ardua pero sostenida y fructífera tarea de cooperar y de mirar al futuro en forma conjunta”, se renovó la convicción de que la relación de cooperación entre los dos países constituye una política de Estado y un elemento imprescindible para alcanzar mayores grados de desarrollo y bienestar para ambos pueblos.

Además, la declaración remarca que “el desafío de las próximas décadas será concretar los propósitos enunciados en el Tratado de Maipú” y afirma que “el alcance de las metas trazadas deberá sustentarse en los valores de paz, democracia, defensa de los derechos humanos y equidad social que ambos pueblos y gobiernos comparten, ejes centrales sobre los que se asienta la relación de los dos países. Asimismo, los jefes de Estado “concordaron en la necesidad de estrechar aún más los vínculos entre las Provincias argentinas y las Regiones chilenas con miras a alcanzar una mayor integración”.

Ambos mandatarios “asumieron el firme compromiso para que el Protocolo sobre Libre Circulación de Personas pueda hacer realidad ese objetivo, de singular importancia en el proceso de integración, debido a su impacto directo a favor de los nacionales y residentes de ambos países que cruzan a diario una de las fronteras más largas del mundo, así como para alcanzar, en el corto plazo, una mayor agilización de los trámites en la frontera”.

Aparte de los mecanismos institucionales previstos en el Tratado de Maipú, otras instancias de diálogo, consulta e interacción son: a) la Reunión 2+2, consistente en el encuentro regular de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los dos países; b) el Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno (COMPERSEG).

La Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa inició su actividad en 1997, en Zapallar, Chile. Al año siguiente hubo un encuentro en Argentina y en el tercer encuentro (Zapallar, 1999) ambos países concordaron en la no aceptación de la actuación judicial de terceros Estados en cuestiones internas, a propósito del caso Pinochet³⁷. Esto significaba el rechazo del principio de jurisdicción universal y dejaba al descubierto que no había coherencia en el tratamiento de las cuestiones de derechos humanos.

En otro plano, cabe remarcar la aprobación por la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la “Metodología Estandarizada para la Medición de los Gastos de Defensa” propuesta por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

El COMPERSEG fue creado en 1995 con el “propósito de establecer una agenda de trabajo que permita profundizar la cooperación entre Argentina y Chile en materias de seguridad”³⁸. El instrumento de su creación menciona que el Comité se ocupará de asuntos de interés mutuo; uno de ellos es “la promoción de una actividad académica que fortalezca la cooperación entre ambos países en materia de seguridad”. He ahí la vía para introducir los derechos humanos en ese ámbito.

La razón por la que el COMPERSEG incide en el mejoramiento de la relación bilateral es que “representa una instancia de diálogo de nivel político, de carácter permanente” y “funciona como instrumento de operativización de las líneas directrices” emanadas de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa³⁹.

³⁷ Véase Rojas Aravena, *op. cit.*, p.112.

³⁸ Memorándum de Entendimiento entre la República de Chile y la República Argentina para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materias de Seguridad de Interés Mutuo.

³⁹ Gazzotti, H., *Medidas de fomento de la confianza y la seguridad: La experiencia del Cono Sur*. Disponible en <http://www.ndu.edu>

En marzo de 2012 se firmó un Memorando de Entendimiento para la Evacuación Médica en Tareas de Desminado Humanitario que se lleva a cabo en el sector de las islas del sur de Chile, y en septiembre de ese año se celebró en Buenos Aires el XXIV Comité Permanente de Seguridad.

3.5 La estructura institucional en el Tratado de Maipú

Para alcanzar los objetivos del Tratado de Maipú⁴⁰, cuya enumeración comprende, entre otros, los de profundizar la relación bilateral (a la que se define como estratégica), fortalecer los valores democráticos compartidos, impulsar acciones conjuntas para dar una orientación renovada a las iniciativas y los proyectos bilaterales, favorecer acciones, tanto de los gobiernos centrales como de los no centrales, enderezadas a profundizar la cooperación, la integración y la complementación, trabajar en forma conjunta para consolidar una cultura de paz y de integración, y fortalecer la participación de las regiones chilenas y las provincias argentinas en el proceso de integración binacional, se ha previsto que las Partes dispongan de diversos mecanismos institucionales⁴¹.

Tales mecanismos son: a) Encuentros Presidenciales; b) Reunión Binacional de Ministros; c) Sistema de Consultas Permanentes de los Ministerios de Relaciones Exteriores; d) Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física; e) Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas; f) Comisión Parlamentaria Conjunta; y g) Comités de Integración.

Los Encuentros Presidenciales son “la instancia política máxima de los mecanismos institucionales”. Su función es la de definir los lineamientos generales de la relación bilateral, “con especial énfasis en la integración binacional”⁴². Tienen una periodicidad anual y se llevan a cabo, alternadamente, en el territorio de cada país.

La Reunión Binacional de Ministros, caracterizada como “Gabinete Binacional para la Integración” en el artículo 14 del Tratado, es coordinada y presidida por los

⁴⁰ En vigor desde el 22 de enero de 2010. Publicado en el Boletín Oficial del 4 de mayo de 2010 y en el Diario Oficial del 2 de marzo de 2010.

⁴¹ Artículo 3 del Tratado. En el artículo 2 se señalan los objetivos.

⁴² Así está previsto en el artículo 4.

Ministros de Relaciones Exteriores y tiene la función de evaluar el desarrollo del proceso de integración binacional y de adoptar las medidas necesarias para alcanzar los objetivos del Tratado y cumplir las directivas de las cumbres presidenciales⁴³. En enero de 2011 se ha llevado a cabo la III Reunión Binacional, que ha aprobado el Reglamento para el Funcionamiento de la Comisión Mixta Chileno-Argentina en Materia de Catástrofes, conjuntamente con otros instrumentos.

El 8 de noviembre de 2012, en el Palacio San Martín, ha tenido lugar la IV Reunión Binacional, en la que participaron 14 ministros argentinos y 10 ministros chilenos.

Independientemente de la Reunión de Ministros, se mantiene el sistema de consulta permanente de los Ministerios de Relaciones Exteriores, a fin de coordinar posiciones comunes en los foros internacionales y considerar otras materias de interés común. En este marco, en el encuentro de julio de 2011, se acordó llevar a cabo el Diálogo Multilateral de Derechos Humanos entre Argentina y Chile, en septiembre de 2011, con la participación de actores de la sociedad civil y representantes de organismos internacionales de derechos humanos.

En cuanto a la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física, el Tratado hace más explícitas sus funciones y las amplía incluso. En concreto, debe continuar “impulsando, entre otros temas, las relaciones bilaterales políticas, sociales, educativas, culturas, científicas, tecnológicas, ambientales, de cooperación, de defensa y aquellas obras de infraestructura relativas a la interconexión física entre los dos Estados”, así como “los cursos de acción adoptados por los Comités de Integración y la vinculación entre las provincias argentinas y regiones chilenas y entre las sociedades civiles de las Partes”⁴⁴.

⁴³ La periodicidad de las reuniones es anual, según el artículo 5 del Tratado.

⁴⁴ Artículo 7. La Comisión “es presidida por el Secretario de Relaciones Exteriores de la Argentina y el Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile e integrada por representantes de los ministerios y organismos públicos de las Partes, relacionados con las materias propias de competencia de la Comisión, cuando la naturaleza de los temas considerados demande su participación” (artículo 8). La Comisión se reúne anualmente, en forma alternada, en el territorio de las Partes a los fines de “evaluar integralmente la dinámica del proceso de integración” (art. 9). El órgano tiene su propio Reglamento.

La Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas “es la instancia bilateral más alta” en tales materias⁴⁵. Además de las atribuciones previstas en el Memorándum por el que fue creada, la Comisión se ocupa del seguimiento y de la evaluación de las relaciones en materia económica, comercial, de inversiones, transporte, comunicaciones y turismo. También se encarga de lo concerniente a zonas francas, explotación de recursos naturales y otras materias que pudieran derivarse del Tratado, y debe examinar “las iniciativas, propuestas y recomendaciones de los Comités de Integración en materia económica”⁴⁶.

La Comisión Parlamentaria Conjunta es un mecanismo representativo de cada Congreso Nacional, creado con el propósito de contribuir al fortalecimiento de la relación bilateral a partir de los objetivos que el Tratado señala. Tiene diversas funciones, entre las que sobresalen la de coadyuvar a la integración “mediante la promoción y el fortalecimiento de acciones comunes destinadas a preservar el sistema democrático de gobierno, el respeto a los derechos humanos y el estado de derecho”, la de “apoyar las recomendaciones y planes que hayan sido elaborados por los Comités de Integración” y la de “elevar a los respectivos Cuerpos Legislativos las sugerencias de armonización de las legislaciones internas de las Partes en ámbitos relevantes para la integración bilateral”⁴⁷.

Como mecanismo institucional previsto en el Tratado de Maipú, la Comisión se constituyó formalmente en Valparaíso el 4 de mayo de 2010, y desde entonces han tenido lugar la XVII Reunión Plenaria y la XVIII Reunión, en abril y noviembre de 2011, así como una nueva reunión en febrero de 2013, pero la Comisión existe desde el

⁴⁵ Dicha Comisión fue establecida por el Memorándum de Entendimiento entre la República Argentina y la República de Chile para la Creación de la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas, suscrito el 4 de diciembre de 2008. A ella se refieren los artículos 10 y 11 del Tratado, en tanto el artículo 12 prevé que tanto la Comisión mencionada como la de Cooperación Económica e Integración Física puede elaborar informes sobre situaciones especiales y presentarlos a consideración de los Encuentros Presidenciales o de la Reunión Binacional de Ministros.

⁴⁶ Artículo 10.

⁴⁷ Otra función es la de recomendar iniciativas para fortalecer la integración binacional a efectos de su consideración por los Encuentros Presidenciales y los órganos en los que participan funcionarios de los respectivos gobiernos nacionales, según lo previsto en el artículo 14.

1 de agosto de 1991, momento en que fue constituida en virtud del artículo 12 del Tratado de Paz y Amistad de 1984.

En forma paralela, la Comisión de Diálogo Político del Comité de Integración del Paso Agua Negra acordó, en 2011, crear la Subcomisión Legislativa para analizar las asimetrías normativas en materia de integración y presentar las propuestas necesarias, en concordancia con el trabajo de las demás Comisiones y Subcomisiones del Comité. Acordó también emprender una acción conjunta para incorporar a legisladores nacionales de ambos países en el debate sobre una política de integración de la macrorregión y su complementariedad. De esta forma, se configuraría un nuevo espacio abierto a la participación de los legisladores nacionales, complementario de la Comisión Parlamentaria Conjunta. Un antecedente de tal Comisión de Diálogo Político se encuentra en la comisión que reúne a consejeros regionales de la V Región y a legisladores provinciales de Mendoza.

Con respecto al Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno y el Mecanismo de Consultas de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa (Reunión 2+2), el Tratado de Maipú se limita a decir que “seguirán aplicándose en sus respectivas esferas de acción, fortaleciendo a tal efecto los canales de comunicación entre sus instituciones competentes”⁴⁸.

3.6 Los Comités de Integración

Constituyen “foros de encuentro y colaboración entre los sectores público y privado de las provincias argentinas y regiones chilenas para promover la integración en el ámbito subnacional, con el apoyo de los organismos nacionales, provinciales, regionales y municipales”⁴⁹.

En los Comités pueden participar voluntariamente las provincias argentinas y regiones chilenas, “conforme a la compatibilidad de sus aspiraciones e intereses”, y tales entes territoriales, por medio “de sus órganos representativos y actuando en forma conjunta en el seno de los Comités de Integración”, pueden proponer a la Comisión

⁴⁸ Artículo 23.

⁴⁹ De este modo, los Comités a que se refiere el artículo 19 del Tratado tienen una conformación muy diferente a la prevista en el Acta de Entendimiento de Buenos Aires de 1984.

Binacional de Cooperación Económica e Integración Física y a la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas iniciativas específicas en el marco establecido por el Tratado y por los Acuerdos vigentes entre las Partes⁵⁰.

Los Comités de Integración pueden “prever la constitución de comisiones de diálogo político, integradas por representantes de las Legislaturas provinciales argentinas y de los Consejos regionales chilenos, para el fortalecimiento de sus instituciones locales y coadyuvar, en el marco de sus competencias específicas, a la consolidación de una sociedad democrática y del proceso de integración social y económica binacional”; además, una o más provincias o regiones pueden constituir un Comité⁵¹.

El nuevo Reglamento de los Comités (2011) expresa que uno de sus objetivos es promover la más amplia difusión de los temas que se tratan en los Comités, así como de los compromisos y programas de trabajo que en ellos se acuerden, “a fin de favorecer la participación informada de la sociedad civil regional y provincial de ambos países” (art. 2.d).

Prevé, además, la participación de las cámaras empresariales, las organizaciones de la sociedad civil, las pequeñas y medianas empresas del ámbito regional y las asociaciones a que éstas pertenezcan.

La creación de nuevos Comités “se realizará por intercambio de notas reversales” (art. 18). En otras palabras, se hará mediante un tratado *en forma simplificada*⁵².

En los Comités de Integración actúan 15 provincias argentinas, de las cuales once son vecinas de Chile: Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, San Juan, Mendoza,

⁵⁰ Artículos 16 y 18.

⁵¹ Tales previsiones están contenidas en los artículos 19 y 20. Este último contempla también la elaboración de un nuevo Reglamento General para el funcionamiento de los Comités de Integración.

⁵² Barboza explica que “los tratados *en forma simplificada* son generalmente bilaterales y se perfeccionan por un cambio de notas: en la nota de una de las partes se hace la propuesta del texto y se dice que si la otra lo acepta, ese texto será un tratado entre ambos Estados. La respuesta expresa que la propuesta hecha, que suele transcribirse íntegra y fielmente, es aceptada y que por ende el texto es un tratado entre ambas partes”. Barboza, *op. cit.*, p. 113.

Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. También participan Córdoba, Santiago del Estero, Tucumán y Santa Fe. En conjunto, las provincias participantes representan el 62,5% del territorio argentino, así como el 23, 57% del PIB, y aportan al proceso de integración una población de 14,3 millones de habitantes⁵³. Por Chile participan todas las regiones, a excepción de Arica y Parinacota y de la Región Metropolitana.

Lo más importante de los Comités “es que se han transformado en verdaderos foros que permiten el conocimiento y las relaciones personales entre las autoridades, dirigentes sociales y empresariales de las respectivas provincias argentinas y regiones chilenas” y, además, “constituyen una fase superior de cooperación, que se impone como una necesidad para que ambos pueblos enfrenten unidos la globalización”⁵⁴.

“Los Comités de Integración son el eje fundamental de la relación subnacional, o más precisamente el eje de una red de instituciones y organizaciones -tanto regionales como nacionales- que representan los intereses de cada ente territorial y de la nación en su conjunto”, desempeñando un rol complejo, pues “sirven de foro a iniciativas en los distintos ámbitos, constituyen un escenario de encuentro y coordinación único para representar intereses que van desde los asuntos de género hasta los de infraestructura, y desarrollan un activo liderazgo en el fortalecimiento de las relaciones subnacionales y, a través de éstas, en las relaciones entre ambos países”⁵⁵.

También se reconoce a los Comités “como foros y como espacios de intercambio y participación que ofrecen a los diversos actores subnacionales una posibilidad real para generar agendas propositivas en la búsqueda creativa de soluciones para responder a sus demandas y articularlas con los actores nacionales. Es en este escenario donde se enriquece el diálogo entre gobiernos centrales y no centrales, grupos no gubernamentales, empresarios, académicos, entre muchos otros”⁵⁶.

⁵³ Véase Zaldívar Larraín, *op. cit.*, p. 15.

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 16.

⁵⁵ Silva Soura y Morán León, *op. cit.*, pp. 260-261.

⁵⁶ Conclusiones del Seminario “Cooperación Subnacional en Proceso de Integración Chile-Argentina”, Rosario, Argentina, 2011.

¿Qué mirada tienen acerca de los Comités quienes participan en ellos? La respuesta está en las palabras que pronunciaron en el acto inaugural del XI Comité de Integración ATACALAR (2008) el cónsul argentino en Antofagasta, el embajador chileno en Argentina y funcionarios políticos provinciales y regionales, resumidas así en el acta final del encuentro: “En sus discursos hubo plena coincidencia en la relevancia que revisten los Comités de Integración como el mecanismo de cooperación más efectivo entre ambos países que ha logrado acoger las demandas de la sociedad civil para la elaboración de políticas públicas tanto locales como regionales y nacionales”.

En términos similares el acta final del encuentro de ese año del Comité de Integración Región de Los Lagos destaca la importancia de este Comité en tanto instrumento para fomentar la zona que comprende “como un espacio político descentralizado, en un contexto donde el intercambio vecinal y regional cobra cada día más relevancia, haciéndose necesario potenciar la conectividad terrestre de modo de aprovechar eficientemente la ventajosa infraestructura portuaria de ambos países”.

El preámbulo del Acuerdo entre Argentina y Chile para el Establecimiento de un Nuevo Reglamento para los Comités de Integración refleja también la importancia que han adquirido dichos Comités “como promotores del desarrollo de obras de infraestructura, comunicación y transporte, de proyectos productivos conjuntos y de cooperación y complementación en materia educativa, académica, política, jurídica, de salud, entre otros, y la colaboración que generan entre los sectores públicos y privados de las Partes para promover la integración binacional”.

3.7 La estructura de los Comités

Existen ocho Comités de Integración y sus actividades se proyectan sobre toda la extensión de la frontera común. Las sesiones de trabajo de los Comités se denominan “reuniones”, “encuentros” o “Comités de Integración”.

En el Comité NOA-Norte Grande participan las regiones de Tarapacá y Antofagasta y las provincias de Jujuy, Salta y Tucumán. En el Comité ATACALAR, que opera sobre una región cuya superficie es de 591.654 km² y su población de más de

6.100.000 habitantes⁵⁷, participa una sola región chilena, Atacama, en conjunto con las provincias de Catamarca, La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba y Santa Fe, pero la denominación del Comité sólo refleja la participación de Atacama, Catamarca y La Rioja.

Córdoba se incorporó en 2005, en el VIII Encuentro, ocasión en la que se firmó la Carta de Formalización del Ingreso de la Provincia de Córdoba al Comité de Integración ATACALAR, quedando asentado en dicho documento que la provincia participaría en lo sucesivo como miembro pleno en las actividades del Comité, con facultades para analizar y proponer los temas de su interés. Cuando en 2011 se incorporó Santa Fe no se reiteró esa formalidad, pero en el acto inaugural de la reunión que se celebró en Catamarca los días 9 y 10 de noviembre todos los oradores dieron la bienvenida a la provincia que participaba por primera vez.

El del Paso de Agua Negra reúne a Coquimbo y San Juan, mientras que el más antiguo de los Comités, el del Paso de Cristo Redentor, es un espacio compartido por Valparaíso y Mendoza Norte.

Maule, por Chile, y la zona Sur de la provincia de Mendoza (departamentos de Malargüe, San Rafael y General Alvear) integran el Comité Pehuenche⁵⁸.

Cuatro regiones (Bío Bío, Araucanía, Los Lagos, Los Ríos) y dos provincias (Neuquén y Río Negro) participan en el Comité de la Región de Los Lagos. Por último, el Comité de Integración Austral incluye a Aysén y la región de Magallanes y Antártida Chilena, así como a las provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Quedó constituido con esa integración en 2005.

El 11 de febrero de 2011 se firmó un Acta de Intención entre el Gobierno de la Provincia de Mendoza y el Gobierno de la Región del Libertador General Bernardo de O'Higgins con el fin de proponer la creación de un Comité de Integración entre ambas regiones. Y en mayo de ese año, mediante intercambio de notas reversales, se constituyó

⁵⁷ Datos extraídos de *Lineamientos para el Desarrollo Estratégico de la Región ATACALAR*, material de difusión elaborado por la Secretaría de Estado de Relaciones Internacionales de la Provincia de Tucumán, 2010.

⁵⁸ En 2002 se acordó elevar a la categoría de Comité de Frontera al Subcomité de Frontera El Pehuenche, existente desde 1992. Véase Silva Soura y Morán León, *op. cit.*, p. 260.

el Comité de Integración Las Leñas, cuyo primer encuentro ha tenido lugar el 1 de diciembre de 2011. El segundo encuentro se ha realizado los días 11 y 12 de octubre de 2012.

En 2009 existió la propuesta de crear un “foro de regiones capitales” que agrupara a la región Metropolitana y a la provincia de Buenos Aires, pero no prosperó. “Esto lleva a situaciones paradójicas como el hecho de que la Región Metropolitana, que participa con más del 40% en la economía nacional, no logra un nivel de internacionalización acorde con sus posibilidades y no participa en el esfuerzo de integración con Chile, ni con regiones de otros países vecinos. Es tal vez la Región más afectada por el centralismo”⁵⁹.

Todos los Comités cuentan con comisiones y éstas se dividen en subcomisiones, aunque en algunos casos no existe tal división. Se han conformado también mesas de trabajo. Comenzando el análisis comparativo por el Comité NOA-Norte Grande, corresponde apuntar que tiene las siguientes Comisiones y Subcomisiones:

- Comisión de Facilitación Fronteriza: Subcomisión de Migraciones, Subcomisión de Aduanas, Subcomisión de Temas Fito-Zoosanitarios, Subcomisión de Cooperación Policial, Subcomisión de Minería.

- Comisión de Cooperación Judicial.

- Comisión de Infraestructura y Transporte: Subcomisión de Infraestructura, Subcomisión de Transporte, Subcomisión de Residuos Industriales y Sustancias Peligrosas.

- Comisión de Comercio, Producción e Inversiones y Turismo: Subcomisión de Comercio, Producción e Inversiones, Subcomisión de Turismo.

- Comisión de Salud y Medio Ambiente: Subcomisión de Salud, Subcomisión de Medio Ambiente.

- Comisión de Ciencia y Tecnología.

⁵⁹ Schanke, *op. cit.*, p. 2.

-Comisión de Educación y Deportes: Subcomisión de Educación, Subcomisión de Deportes.

-Comisión de Cultura.

-Mesa de Género

Comparando esta estructura con la del Comité ATACALAR, se advierte que éste tiene, a diferencia del Comité NOA-Norte Grande, una Subcomisión de Cooperación y Coordinación Judicial, así como una Subcomisión de Prevención de la Drogadicción, en el marco de la Comisión de Facilitación Fronteriza.

Además, los asuntos de infraestructura, transporte, comunicaciones, industria, comercio y producción están a cargo de una sola Comisión en el Comité ATACALAR, que tiene también las siguientes Comisiones: Turismo y Deporte, Educación y Cultura, Minería y Medio Ambiente, Salud, Género.

En el Comité del Paso de Agua Negra la estructura es similar, con algunas variantes: a) dentro de la Comisión de Infraestructura y Transporte hay una Subcomisión de Protección Civil; b) existe una Comisión de Comercio, Producción, Turismo, y una de sus Subcomisiones es la de Minería; c) hay una Comisión de Medio Ambiente y una de Cultura, Educación y Juventud, y d) se agrega una Comisión de Diálogo Político y otra de Alcaldes e Intendentes.

En el Comité Cristo Redentor la innovación consiste en la existencia de una Comisión de Medios de Comunicación y de una Comisión Trasandina, que se ocupa de cuestiones relacionadas con el concepto de logística⁶⁰, mientras que en el Comité Pehuenche lo novedoso es que hay una Comisión de Salud y Emergencia, cuya agenda incluye temas vinculados con emergencias y desastres.

⁶⁰ En el acta del XXXI Encuentro (2012) consta que las dos delegaciones coincidieron en “conformar una subcomisión de integración logística, para dar continuidad a desarrollos conjuntos en respuesta a los requerimientos que señale un concepto de logística con identidad territorial para la macrorregión”, y en “elevar a nivel prioritario de la Región de Valparaíso y la Región de Cuyo la importancia estratégica del proyecto de tren de baja altura, denominado ‘Bioceánico Aconcagua’, y la realización de la ‘Plataforma Logística en Luján de Cuyo’ e integrar en forma complementaria el proyecto ‘Infraestructura Logística de San Luis’”.

El Comité de la Región de Los Lagos incorpora en la Comisión de Facilitación Fronteriza una Subcomisión Silvoagropecuaria y otra de Temas Marítimos y Portuarios. Un nuevo rasgo distintivo de este Comité es que cuenta con una Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en la que actúan dos Subcomisiones: la de Biodiversidad, Recursos Hídricos Compartidos y Áreas Protegidas y la Subcomisión Reserva de la Biósfera Transfronteriza Andina Norpatagónica. La Comisión de Ciencia y Tecnología, la Comisión de Asuntos Sociales, la Comisión de Género y Políticas Públicas, la Comisión de Alcaldes e Intendentes y el Comité Ejecutivo Permanente completan la estructura orgánica del Comité.

El Comité de Integración Austral presenta una Comisión de Controles Integrados, que funciona en forma autónoma con respecto a la de Facilitación Fronteriza, y existe una Comisión de Cooperación Jurídica con dos Subcomisiones: la Subcomisión de Cooperación Jurídica y la Subcomisión de Cooperación Jurídica en Materia Penal. Una Comisión de Derechos Humanos, Mujer e Igualdad de Oportunidades constituye la novedad más remarcable en comparación con los demás Comités. La Comisión de Pesca, Recursos Naturales y Medio Ambiente, la Comisión de Minería, Energía e Hidrocarburos, la Comisión de Diálogo Político y la Mesa de Comunicaciones son los restantes espacios.

En el Comité Las Leñas funcionan cuatro Comisiones: de Comercio y Producción, de Turismo, de Cultura y de Infraestructura.

La estructura a la que se ha pasado revista es la conformada en las reuniones de los Comités celebradas en 2012, pero en el período estudiado ha habido variaciones, pues ciertas comisiones o subcomisiones han dejado de funcionar, o se han fusionado, y se han creado otras, igual que en el caso de las mesas de trabajo. En algunos casos el cambio es sólo nominal: la Comisión de Cooperación Jurídica Transfronteriza del Comité de la Región de Los Lagos, que sesionó como tal entre 2007 y 2009, pasó a denominarse Comisión de Cooperación Jurídica en 2011, tras un período de inactividad en 2010.

Tomando como referencia el año 2005, se observa que no existía Comisión o Mesa de Género en ninguno de los Comités. La Comisión de Género y Políticas Públicas del Comité Región de Los Lagos se conformó en 2008 y en esa reunión su

trabajo se desarrolló en tres subcomisiones: Subcomisión de Desarrollo Económico, Subcomisión de Participación Política y Subcomisión Académica. Este esquema se mantuvo hasta 2011.

La Comisión de Integración Social del Comité Cristo Redentor, conformada en 2005, tuvo una existencia efímera como tal. En 2009 se convirtió en Comisión de Integración Social y Género, espacio devenido en Mesa de Género a partir de 2011.

3.8 Apoyo institucional a los Comités y los actores subestatales

El Tratado de Maipú dispone que los Comités de Integración sean coordinados por las cancillerías a través de los organismos pertinentes y que en el primer bimestre de cada año éstos elaboren el calendario anual y la agenda de cada Comité. Asimismo, las respectivas cancillerías deben realizar al final de cada año una evaluación del estado de avance de las recomendaciones adoptadas, sobre la base de los informes de los Comités, para su consideración por los mecanismos institucionales correspondientes⁶¹.

Estos asuntos son atendidos por la Dirección de Fronteras y Límites (DIFROL), en Chile, y por la Dirección de Límites y Fronteras (DILYF), en Argentina, organismos ante los cuales las regiones y provincias pueden presentar voluntariamente su interés de participar en alguno de los Comités⁶². En el marco del Reglamento de los Comités de Frontera actuó la Subsecretaría de Política Latinoamericana del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Argentina.

Además, la Dirección de Coordinación Regional (DICORE) del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile ha sido constituida para “apoyar y coordinar a las regiones y municipios de Chile en la realización de sus proyectos e iniciativas en el ámbito internacional, permitiendo vincular a los gobiernos regionales y locales con las direcciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y la red de Embajadas, Misiones y Consulados”⁶³.

⁶¹ Artículos 15 a 21 del Tratado de Maipú.

⁶² Según lo previsto en el artículo 3 del Reglamento de los Comités de Integración.

⁶³ Se señala que la DICORE “cuenta con un personal mínimo, recursos escasos y competencias limitadas para la magnitud de las tareas que debe afrontar, en tanto que DIFROL es una entidad mucho más estructurada y autónoma”. Silva Soura y Morán León, *op. cit.*, pp. 277-278.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior ha creado las Unidades de Relaciones Internacionales Regionales (URAI)⁶⁴. También funciona en el ámbito de dicho Ministerio la Unidad de Pasos Fronterizos, creada en 1991.

Y en la Embajada de Chile en la Argentina se ha creado, en 2006, la Agregaduría de Cooperación e Integración Subnacional, que alberga en su seno una Unidad de Coordinación e Integración Regional (UCIR)⁶⁵.

Durante el gobierno de Ricardo Lagos, Chile decide la profundización de su integración con América Latina y el fortalecimiento de sus vínculos con los países vecinos. Tomando nota de la nueva estrategia, un analista señala: “Las regiones –como actores más gravitantes en la vida nacional e internacional- están así llamadas a participar en el muy auspicioso proyecto de los corredores bioceánicos, a intervenir en el proceso de consolidación de la paz con los países vecinos, a afianzar el contacto con las comunidades de chilenos que bien en zonas limítrofes o vecinas, a servir de sede para seminarios y reuniones internacionales”⁶⁶.

Mediante decreto N° 368, del 11 de junio de 2002, se creó en Chile la Comisión Asesora Presidencial para la Cooperación Internacional en Regiones⁶⁷, la cual es presidida por el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo y actúa en coordinación y colaboración con el ministerio de Relaciones Exteriores para prestar apoyo y soporte técnico a los gobiernos regionales. Éstos, bajo la dirección de los intendentes, participan en el Sistema Público de Cooperación Internacional Descentralizada⁶⁸.

⁶⁴ La Subsecretaría apoya la labor de la DICORE, que es complementada por la Embajada de Chile en la Argentina, la Dirección Consular y la Dirección de Política Bilateral del Ministerio de Relaciones Exteriores. Véase Artaza Rouxel, M., “La paradiplomacia de las regiones chilenas y las provincias argentinas”, en Maira, L. (ed.), *op. cit.*, 2010, p. 364.

⁶⁵ Véase Colacrai, M., “El tejido de relaciones bilaterales desde el ámbito subnacional. Desarrollo de una innovadora interdependencia entre la Argentina y Chile”, en Maira, L. (ed.), *op. cit.*, p. 317.

⁶⁶ Muñoz, H., “Carácter estratégico y oportunidades de la Globalización para el desarrollo de nuestras Regiones”, en *Estrategias de Desarrollo Regional y Globalización. Una reflexión necesaria*, Santiago, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2000. Citado en Schanke, *op. cit.*, p. 5.

⁶⁷ Diario Oficial, 23 de Julio de 2002.

⁶⁸ Véase Schanke, *op. cit.*, p. 5.

El 25 de abril de 2005 se firmó el Acta de Acuerdo de Coordinación y Colaboración entre el Ministerio del Interior a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y los Gobiernos Regionales a través de sus Intendentes, que constituye el marco normativo general de vinculación efectiva entre las regiones y los ministerios del Interior y de Relaciones Exteriores⁶⁹.

En cuanto a la preparación de la agenda de los Comités, juegan un papel relevante las URAI, que revisan el acta de la reunión anterior y solicitan nuevos temas a los organismos participantes, del sector público y del privado. Luego DIFROL coordina con la cancillería argentina los temas que interesan a las provincias y de este modo elabora la agenda definitiva para el encuentro, que es distribuida a las URAI y a los organismos nacionales que participan en cada Comité. Las primeras se encargan de transmitir la agenda a las regiones participantes.

En 2006, durante la administración de Michelle Bachelet, los 13 encargados de PROCHILE en las regiones recibieron instrucciones del canciller Foxley para actuar en pos de la idea de que la nueva fase de desarrollo en el país tendría como epicentro a las regiones. Foxley les habló de “una integración regional verdadera en Sudamérica y particularmente con los países vecinos”, recordándoles que su tarea supone “actuar como catalizadores en sus respectivas regiones para que éstas vayan globalizándose, buscando nichos, asociándose internacionalmente”⁷⁰.

La Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior (DICOEX), a través del Departamento de Vinculación y Desarrollo y del Departamento de Comunicación y Fomento de la Identidad, también hace su aporte. Junto al Servicio Nacional de Turismo, la DICOEX desarrolla el programa “Revisitando Chile: Identidad e Historia”⁷¹.

⁶⁹ Puede consultarse sobre este tema y, en general, sobre el esquema de organización, desarrollo y seguimiento para los Comités de Integración en <http://www.difrol.cl>

⁷⁰ Véase Schanke, *op. cit.*, p. 5.

⁷¹ Véase *Chile somos todos*, N° 102, octubre de 2012. Allí se informa de distintas actividades; entre ellas, el viaje a Chile de 19 compatriotas, adultos mayores, residentes en Neuquén.

En Argentina, la resolución N° 201 de la Superintendencia Nacional de Fronteras-Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, del 22 de marzo de 1995, unificó y ratificó el asiento de las Delegaciones de tales organismos, mientras que el decreto 1409/96 disolvió la Superintendencia Nacional de Fronteras, transfiriendo sus atribuciones a la Secretaría de Seguridad Interior (hoy Secretaría de Interior). La Superintendencia fue creada en 1979 para ser el órgano de trabajo de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad.

En cada provincia actúa un delegado de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad. También un comisionado de área de frontera, designado por el gobernador respectivo. Dicho comisionado tiene a su cargo la coordinación de las medidas promocionales que resulten de las orientaciones contenidas en el régimen legal aplicable⁷².

La ley 18.575 atribuyó al entonces existente Consejo Nacional de Seguridad la función de fiscalizar la integración y ejecución de los planes de desarrollo y seguridad elaborados para las zonas y áreas de frontera⁷³. Dicho órgano había sido creado en 1966 por la ley 16.970, que fue derogada por la ley 23.554 (art. 38).

Este último instrumento ha reemplazado, en relación con la competencia de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, el texto del inciso d) del artículo 7° del decreto-ley 15.385/44 por el siguiente: “d) Actuar a título de organismo coordinador asesorando y orientando la acción de las distintas autoridades nacionales, provinciales y municipales que por razones de jurisdicción desarrollen actividades dentro de las zonas de seguridad, para lograr la necesaria armonía y eficiencia en la estructuración y aplicación de las disposiciones que, directa o indirectamente, se refieran a la defensa nacional”⁷⁴.

La ley 23.554 también declaró de conveniencia nacional que los bienes ubicados en zonas de seguridad pertenezcan a ciudadanos argentinos nativos y dispuso que la

⁷² Artículo 7 de la ley 18.575, que, en cuanto a las medidas promocionales, remite a las orientaciones contenidas en el artículo 6.

⁷³ Boletín Oficial, 3 de febrero de 1970.

⁷⁴ Ha reemplazado además el texto del artículo 9 del decreto-ley 15.385/44.

Comisión Nacional de Zonas de Seguridad ejercerá la policía de radicación con relación a las transmisiones de dominio, arrendamientos o locaciones, o cualquier forma de derechos reales o personales en virtud de las cuales debe entregarse la posesión o tenencia de inmuebles en esas zonas, a cuyo efecto acordará o denegará las autorizaciones correspondientes (art. 42).

La Dirección de Asuntos Técnicos de Fronteras de la Secretaría de Interior, del Ministerio del Interior de la República Argentina, coordina las acciones de los organismos nacionales en los pasos internacionales habilitados, participa en la administración de los pasos y centro de frontera⁷⁵, analiza las solicitudes de previa conformidad para la adquisición de derechos sobre inmuebles ubicados en zonas de seguridad e inspecciona dichos inmuebles a fin de verificar el destino denunciado en el trámite correspondiente, además de desempeñar otras funciones.

3.9 Funcionamiento general de los Comités

El Reglamento de los Comités de Integración establece, en su artículo 7, que “el acto inaugural de las reuniones del Comité de Integración estará a cargo de los Gobernadores, Intendentes y los Embajadores de ambos países o los cónsules con jurisdicción en el lugar donde se desarrolla la reunión en nombre y representación de los Embajadores”.

A la Dirección de Límites y Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina y de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile el Reglamento les asigna la función de presidir y copresidir, respectivamente, las reuniones de los Comités de Integración. Preside la reunión la Dirección del país anfitrión y la vicepresidencia es ejercida por la Dirección del otro país (art. 6.5).

La sede y la fecha de las reuniones se definen en consulta con las respectivas autoridades regionales y provinciales. Las Direcciones elaboran la agenda de cada

⁷⁵ Según el artículo 1 de la ley 22.352 (B.O., 18/12/90), se considera centro de frontera el complejo que reúna en un área delimitada y próxima a un paso internacional habilitado a los organismos nacionales cuyo misión es el control del tránsito de personas, transportes y mercaderías, desde y hacia el país, así como el conjunto de todos los servicios auxiliares, playas de carga y descarga y de estacionamiento de transportes.

Comité de Integración con los temas propuestos por las provincias y regiones, en consulta con los organismos y organizaciones participantes. Una vez recibidas las propuestas, se procede a aprobar la agenda, a publicarla y a distribuirla con al menos quince días de anticipación a la reunión. La parte medular de esta actividad debe cumplirse en el plazo que establece el artículo 21 del Tratado de Maipú: “En el primer bimestre de cada año, los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores elaborarán el calendario anual y las agendas de los Comités de Integración”.

En el acto de apertura de cada reunión de los Comités, las Direcciones informan brevemente sobre los principales temas tratados en la reunión anterior, los compromisos y programas de trabajo acordados en ella, los avances concretados y los principales temas de la nueva agenda de trabajo.

Compete al presidente de cada Comisión, Subcomisión o Grupo Especial, designado por el respectivo Comité de Integración, llevar a cabo las tareas que se le asignen. Tiene relación directa con el Encargado de Asuntos Internacionales de la Región o Provincia y con el cónsul del país de su nacionalidad. Se designa por un año y puede ser reelegido.

Le corresponde conducir las deliberaciones de la Comisión, Subcomisión o Grupo Especial “con un espíritu participativo que permita la intervención de todos los participantes y el desarrollo integral de la agenda de trabajo” (art.9.a), y presentar al final de la reunión un acta con una reseña de los temas tratados, los objetivos trazados, los planes de trabajo acordados y los compromisos asumidos, junto con las nuevas propuestas que se hubiesen planteado en la reunión. En el informe se indicarán las personas responsables del seguimiento de los temas y los plazos para poner en práctica lo acordado.

Quien actúe como presidente ha de recabar de los responsables del seguimiento de los temas información sobre el grado de avance y debe elaborar el informe de seguimiento de los compromisos y programas de trabajo acordados, el cual se remitirá a los encargados regionales y provinciales del respectivo Comité “dentro de los seis meses posteriores al último encuentro” (art. 9.d).

El examen del acta del XXIII Comité de Integración NOA-Norte Grande (2011) muestra cómo se ha reflejado allí el nuevo régimen: “Las autoridades de este Comité informaron a los Gobiernos Regionales y Provinciales, especialmente a los funcionarios responsables de los Asuntos Internacionales, que deberán presentar a sus Cancillerías, en coordinación con los Cónsules argentinos y chilenos respectivamente, el informe del estado de avance de los temas tratados en este Comité, en un plazo no mayor a seis meses contados desde la fecha de hoy, según lo establecido en el nuevo Reglamento para los Comités de Integración”. El acta agrega que en esta tarea deben colaborar los responsables de cada una de las Comisiones y Subcomisiones.

Las Direcciones elaboran el acta final de cada reunión, en tanto que las actas de las Comisiones, Subcomisiones y Grupos Especiales se acompañan como anexos. La sesión de clausura está a cargo de la Dirección que co-preside la reunión.

Puede haber reuniones adicionales de los Comités, Comisiones, Subcomisiones o Grupos Especiales “cuando, excepcionalmente, resulte necesario” (art. 6.3). Las Direcciones, en consulta con las autoridades regionales y provinciales respectivas, definirán la convocatoria a tales reuniones.

El artículo 12 del Reglamento se refiere al seguimiento de los temas y establece que los encargados regionales y provinciales de los Comités remitirán a las Direcciones, durante el mes de diciembre de cada año, un informe de seguimiento evaluando la implementación de los temas sugeridos en el último encuentro.

Cuando las propuestas formuladas en los Comités fuesen de naturaleza binacional, cada Dirección comunicará a la otra, en el plazo máximo de tres meses, una respuesta aprobatoria o denegatoria de tales propuestas.

Las Direcciones mantendrán al menos una reunión anual para analizar el estado de avance de los temas aprobados y hacer una evaluación final de los resultados alcanzados en cada Comité. Al respecto, en el Tratado de Maipú se dice que a fin de cada año se hará una evaluación del estado de avance de las recomendaciones adoptadas, sobre la base de los informes de los Comités, para consideración de los mecanismos institucionales contemplados en el Tratado (art. 21).

A diferencia del Reglamento de 1997, a cuyo tenor podían crearse otras Comisiones -además de las indicadas en dicho instrumento-, mediante acuerdo del Comité, el nuevo Reglamento no establece el procedimiento para la creación de Comisiones, Subcomisiones o Grupos Especiales, y la práctica en esta materia es dispar: en algunos casos son las propias Comisiones las que crean una nueva Subcomisión; en otros, se solicita tal medida a las respectivas cancillerías⁷⁶. Las Comisiones y Subcomisiones sesionan en el marco de las reuniones de los Comités, pero también mantienen reuniones por separado. Asimismo, las Comisiones pueden sesionar en plenario.

Sin perjuicio de las normas reglamentarias, en algunos Comités han surgido distintas iniciativas para reforzar el seguimiento de su labor. El Foro de Autoridades Políticas del Comité ATACALAR convino que es necesario su conocimiento de las conclusiones y propuestas de las Comisiones que integran el Comité para brindar el apoyo político necesario, en tanto que la Comisión de Diálogo Político del Comité de Integración Austral acordó realizar en Punta Arenas en octubre de 2012 una reunión para elaborar su Reglamento Interno, incluyendo el compromiso de hacer el seguimiento, a través de las actas, de los temas tratados en las reuniones del Comité de los tres últimos años, para elaborar un documento a ser presentado a los Gobernadores e Intendentes en su próximo encuentro⁷⁷.

En el Comité ATACALAR se ha decidido crear en 2010 el Consejo Ejecutivo Permanente, con una Secretaría Ejecutiva con cabecera en ambos países, “para que se transforme en un interlocutor privilegiado frente a los gobiernos centrales”, tal como consta en el acta del XIII Comité. Además, se ha comprometido la participación activa de los embajadores de Argentina y de Chile y de los cónsules con jurisdicción en el territorio del Comité “para la gestión de recursos, inversiones y proyectos estratégicos”.

⁷⁶ Un ejemplo de lo primero se encuentra en el Comité del Paso Cristo Redentor. En su reunión de 2011 se creó y sesionó por primera vez la Comisión de Cooperación Judicial, y las delegaciones destacaron la importancia que tiene para el desarrollo del área integrada el haber incluido en el Comité tal Comisión.

⁷⁷ Acta del XXII Encuentro, 2012.

Con los mismos argumentos y en la misma época, se ha creado el Consejo Ejecutivo Permanente del Comité del Paso El Pehuenche, integrado por el intendente de la región del Maule, el gobernador de Talca y el gobernador de Mendoza.

Estas experiencias no son las únicas, pues en el Comité de Los Lagos se ha constituido en 2012 el Comité Ejecutivo Permanente, cumpliéndose así lo resuelto en el Primer Foro de Bioceanidad, realizado en el marco de la XXVIII Reunión de dicho Comité de Integración. En el Foro se acordó que el Comité Ejecutivo Permanente “tendrá como objetivo fundamental abordar el desarrollo desde una visión global de la macrorregión, superadora del antiguo concepto de los corredores bioceánicos”⁷⁸.

En su primera reunión, las autoridades políticas que integran el Comité Ejecutivo acordaron, entre otras cosas, impulsar la elaboración y suscripción de un protocolo para enfrentar en forma conjunta, coordinada y expedita situaciones de emergencia que deriven de incendios forestales o actividad volcánica, incluyendo intercambio de información, cruce fronterizo especial de personas y demás cuestiones pertinentes.

También acordaron facilitar recíprocamente el transporte terrestre de pasajeros y la concreción de emprendimientos de transporte público de pasajeros punto a punto a través de la frontera, así como impulsar la apertura de tráfico aéreo mediante el establecimiento de rutas punto a punto, como Puerto Montt-Bariloche, Pucón-San Martín de los Andes, y Puerto Montt-Esquel-Futaleufú. El Comité Ejecutivo Permanente se ocupará, asimismo, de promover la reducción de los trámites y los tiempos de espera para el cruce fronterizo.

La Comisión Trasandina del Comité Paso Cristo Redentor ha decidido en 2011 establecer una Subcomisión de seguimiento de los acuerdos que están vigentes en el marco de la relación bilateral, y de la legislación nacional aplicable, lo cual constituye una medida para mejorar el funcionamiento del Comité.

La Subcomisión de Turismo del Comité El Pehuenche convino formar una Comisión de seguimiento de los acuerdos establecidos en el XX Encuentro, realizado en Talca en 2012. En el encuentro que tuvo lugar seis años antes, la Comisión de

⁷⁸ Acta del XXVIII Comité.

Comercio, Producción y Turismo del mismo Comité había acordado solicitar a la Subsecretaría Provincial de Turismo de Mendoza y a la Dirección Regional de Turismo de Maule el seguimiento de los temas tratados en esa ocasión.

En el Comité de Integración Austral la Subcomisión de Turismo tomó una decisión similar en Comodoro Rivadavia en agosto de 2012. Las delegaciones participantes resolvieron conformar un equipo de trabajo con representantes de turismo de la macrorregión para el seguimiento y la implementación de los temas acordados.

En cuanto a la coordinación del trabajo en los Comités binacionales, las delegaciones intervinientes en la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Comité de la Región de Los Lagos coincidieron en “incorporar un análisis de las actas de las otras comisiones y subcomisiones, previo a la definición de las agendas del próximo encuentro”, para identificar problemas comunes y la forma de abordarlos en el tratamiento de cuestiones transversales⁷⁹.

En la XVIII Reunión Binacional Argentina-Chilena sobre Temas Fronterizos (2009) se reconoció “el buen resultado del desarrollo de los 7 Comités de Integración que se reúnen anualmente, destacando, entre otros aspectos, la realización de todos ellos”. Se realizó también la masiva participación de organismos públicos y de la sociedad civil, así como “el amplio espectro que abarcan actualmente los Comités, lo que, sin embargo, dificulta su seguimiento” dada la diversidad de propuestas y su gran número, sugiriéndose “priorizar y acotar aquellas de mayor trascendencia para lograr resultados positivos concretos”⁸⁰.

3.10 El rol de los cónsules en los Comités de Integración

Según el Tratado de Maipú las reuniones de los Comités de Integración contarán “con la participación de los Cónsules respectivos, de acuerdo con las funciones que les asigna el Reglamento de los Comités de Integración, y de los responsables específicos en cada Embajada”⁸¹.

⁷⁹ *Ibíd.*

⁸⁰ Acta de dicha Reunión, realizada en Santiago el 2 y 3 de diciembre de 2009.

⁸¹ Artículo 15.

Los cónsules han presidido –y copresidido– las reuniones de los Comités binacionales hasta que entró en vigor el Reglamento de 2011. En el período 2005-2010 sólo se han verificado tres excepciones a esa regla: el XVIII Encuentro del Comité NOA-Norte Grande (2006) se desarrolló bajo la presidencia del cónsul general de Chile y fue copresidido por un funcionario de la Dirección de Límites y Fronteras argentina; el IX Encuentro del Comité ATACALAR (2006) fue presidido por el cónsul general adjunto de Argentina en Valparaíso y actuó como vicepresidente el Jefe de Asuntos Internacionales de la Dirección de Fronteras y Límites de Chile, y en el Comité de la Región de Los Lagos, en la reunión de 2007, se dio la misma situación, pero a la inversa: presidió la reunión el cónsul general de Chile en Neuquén y en calidad de vicepresidente se desempeñó un representante de la Dirección de Límites y Fronteras de Argentina.

Durante la vigencia del Reglamento de los Comités de Frontera, el cónsul que presidía una reunión ejercía la Secretaría Permanente hasta la próxima reunión, oportunidad en la que transmitía la presidencia al cónsul del otro país⁸².

Examinado el rol de los cónsules en los Comités argentino-chilenos bajo el prisma de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963⁸³, no hay duda que encuadra en sus previsiones, pues de ellas resulta que los funcionarios consulares pueden “ejercer las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la oficina consular que no están prohibidas por las leyes y reglamentos del Estado receptor o a las que éste no se oponga, o las que le sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el receptor”⁸⁴. Esto último se aplica a las funciones que cumplen los jefes de oficina consular en el ámbito de los Comités de Integración⁸⁵.

⁸² Además de esa función, establecida en el artículo 5, tenían los cónsules la función de convocar a reuniones ordinarias (que se realizaban dos veces al año) y a reuniones extraordinarias, así como la de encargarse de la redacción del acta final de cada reunión. Para la adopción de decisiones en las reuniones de los Comités, en el marco de sus competencias, sólo se consideraba el voto de los cónsules (art. 19).

⁸³ Suscripta por Argentina el 24 de abril de 1963. Publicada en el Boletín Oficial del 12 de enero de 1967. En Chile la Convención, aprobada por Decreto N° 709, fue publicada en el Diario Oficial del 5 de marzo de 1968.

⁸⁴ Artículo 5, literal m), de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

⁸⁵ En relación con los Comités de Frontera, se ha sostenido que al adjudicarse a los funcionarios consulares la presidencia de los Comités se les otorga inequívocas funciones políticas y se les inviste “de

Incluso, puede verse el rol asignado a los cónsules en el Tratado de Maipú, y antes en el Acta de Entendimiento de Buenos Aires, como inmerso en la función de fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas, así como promover las relaciones amistosas, entre el Estado que envía y el Estado receptor, prevista por el artículo 5, literal b), de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

Antes de la puesta en marcha del nuevo Reglamento, los responsables de las distintas Comisiones y Subcomisiones debían presentar a los cónsules que actuaban en el ámbito de cada Comité informes sobre el estado de avance de los temas acordados y las propuestas formuladas en las reuniones.

3.11 Evaluación externa

La evaluación externa de los resultados del período 1997-2008 del Comité del Paso Cristo Redentor y del Comité del Paso El Pehuenche se llevó a cabo sobre la base de un convenio firmado entre la Universidad Nacional de Cuyo -Instituto de Integración Latinoamericana y Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración Regional Universitaria- y el Gobierno de la Provincia de Mendoza.

El informe se basó en tres ejes: el funcionamiento de los Comités, el seguimiento de los temas tratados y el análisis de los problemas en ese ámbito, junto con los objetivos propuestos para este mecanismo y la organización de las reuniones.

De las entrevistas a participantes en los Comités evaluados surgió que los perciben “como un ámbito válido para propiciar la integración binacional”, pero reconocieron dificultades para llevar a la práctica las conclusiones de las Comisiones en el período de receso de cada Comité -es decir, el lapso entre una reunión y otra-, a la vez que identificaron como el principal desafío el de lograr mayor institucionalidad y un mejor seguimiento de los temas abordados. En definitiva, se valoró que los Comités “podrán legitimar su existencia en la medida en que puedan convertirse en un ámbito

poderes representativos de órganos del Estado extranjero en el Estado receptor”. Recondo, G., “Comités de Frontera: nuevos mecanismos para la integración regional”, *Integración Latinoamericana*, 1988, p. 44.

que no sólo analiza los problemas sino que fundamentalmente trabaja en la construcción de la integración”⁸⁶.

El trabajo identificó 154 temas tratados en el Cristo Redentor y 84 en el restante Comité, de los cuales un 49 % y un 61%, respectivamente, se encontraban pendientes de resolución. En menores porcentajes, la investigación encontró temas de tratamiento permanente, algunos con un alto grado de avance y otros con avances parciales. También se detectó un muy alto porcentaje de temas con larga data de tratamiento. Así, en el Comité Cristo Redentor el 70% de los temas llevaba más de 7 años de tratamiento y en el Comité del Paso El Pehuenche un 63% de los temas presentaba similar antigüedad.

En cuanto a los objetivos de desempeño alto a medio, que consisten en “promover el desarrollo de las áreas de frontera, la cooperación e integración regional” y “promover un mejor entendimiento de las poblaciones fronterizas”, el trabajo de las investigadoras de la Universidad Nacional de Cuyo propone “desarrollar un grado de institucionalidad que brinde soporte a las iniciativas surgidas en los comités”. En este sentido, se señala allí que a nivel subnacional podría crearse para el Cristo Redentor una Fundación/Corporación para la Integración entre Mendoza y Valparaíso, a los efectos de actuar como Unidad Ejecutora de las iniciativas conjuntas, mientras que a nivel binacional podría crearse una Organización para la Integración Argentino-Chilena que reúna a todos los mecanismos de cooperación. Los Comités de Integración serían uno de sus órganos.

Con respecto a la organización de las reuniones, se postula que debería profundizarse el rol de los Comités como foros de discusión amplios y participativos, sumando más participantes y áreas temáticas, y que sería útil agregar instancias de información y de formación, tales como exposiciones, paneles, jornadas.

En relación con este último punto, un antecedente para destacar es que en el marco del Comité de Integración Agua Negra tuvo lugar un foro sobre seguridad ciudadana en el que se abordó la cuestión de las políticas públicas de seguridad, junto con otros temas. En el foro se tomó la decisión de solicitar a las autoridades del Comité

⁸⁶ Bonadeo, D. y D’Agostino, L., *Análisis del funcionamiento de los comités de integración argentino-chilenos Paso Cristo Redentor y El Pehuenche*. Disponible en <http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar>

que el tema de la seguridad ciudadana quedará incorporado en las próximas reuniones, como un asunto permanente de debate y cooperación, lo que fue aceptado. Así consta en el acta correspondiente al encuentro realizado entre el 31 de marzo y el 1 de abril de 2005.

También en el marco del Cristo Redentor se llevó a cabo en 2005 un taller de seguridad ciudadana, según reporta el acta del XXIV Encuentro. Tanto en este caso como en el anterior el tema ha quedado fuera de agenda, de acuerdo con las constancias de las actas posteriores.

La Subcomisión de Coordinación y Cooperación Policial del Comité de la Región de los Lagos ha dado un paso más al acordar en 2008 la constitución de una Subcomisión de Seguridad Pública y Ciudadana, pero esa intención aparece trunca hasta el presente.

Volviendo a la evaluación externa realizada en aquella oportunidad, para el seguimiento de los temas propone una estructura cuatripartita, integrada por representantes de los gobiernos subnacionales y de los cónsules intervinientes, una Secretaría Permanente y una Coordinación, siendo las funciones de los primeros proporcionar información a la Secretaría Permanente y aprobar un informe bimestral, en tanto las funciones de la Coordinación consistirían en recopilar, sistematizar y publicar información sobre los avances en cada uno de los acuerdos alcanzados en los Comités, brindar sus buenos oficios para la ejecución de las conclusiones de las Comisiones y publicar un informe bimestral.

Otra propuesta fue la creación de una plataforma virtual que “facilite la comunicación de los participantes de los comités en los períodos no presenciales de trabajo conjunto”. Las conclusiones del informe han tenido buena acogida en la Embajada de Chile en la Argentina⁸⁷.

⁸⁷ El informe subraya que dicha misión diplomática ya tenía un sitio web piloto de información, el que ha sido convertido en una plataforma virtual de información de utilidad para todos los Comités argentino-chilenos. Agrega el informe que tal herramienta virtual ha sido presentada en el año 2010 en el encuentro anual de encargados de relaciones internacionales de las regiones chilenas y sólo falta que los respectivos gobiernos la hagan plenamente operativa.

Las repercusiones de la evaluación se perciben en el Comité El Pehuenche. El acta de la reunión de 2009 de dicho Comité expresa que en la Subcomisión Universidades “se trató el temario propuesto” y se elaboró un listado de los temas pendientes de encuentros anteriores sobre la base del informe preparado por la Universidad Nacional de Cuyo. También da cuenta el acta que “algunos temas fueron dados de baja” y otros reactivados.

Una medida similar a esta última fue propuesta en 2005 por los cónsules que participaron en el VIII Encuentro del Comité ATACALAR. Según el acta respectiva, tales funcionarios expresaron “su deseo de eliminar de la agenda los temas que se han mantenido pendientes en el tiempo” y respecto de los cuales “por el momento, no están dadas las condiciones para ser resueltos en este foro”.

3.12 Mecanismos complementarios

El Tratado de Maipú establece diversos mecanismos complementarios. Uno de ellos, el Consejo Empresarial Binacional Permanente, puede formular recomendaciones a la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas con miras “a impulsar la integración en el área de su competencia”⁸⁸.

El Tratado prevé la creación de un Foro Binacional de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social, conformado por representantes del Ministerio de Trabajo de cada país a efectos de profundizar el intercambio, la cooperación y la integración en esas materias. Contempla también la participación consultiva en dicho Foro de las organizaciones de trabajadores y de empleadores “en un marco de diálogo social amplio”.

La creación de un Consejo Consultivo representativo de la sociedad civil “a fin de fomentar su participación activa en el proceso de integración binacional” es otra de las medidas que el tratado suscrito el 30 de octubre de 2009 contempla.

El 27 de enero de 2011 se ha puesto en marcha el Foro Binacional de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social. En su Acta de Constitución queda dicho que los respectivos ministros del área “conciernen en la necesidad de redoblar esfuerzos para la

⁸⁸ Dicho Consejo fue creado por el Acuerdo Interinstitucional del 17 de octubre de 2005.

protección integral de los trabajadores, abordando en una primera etapa tres ejes fundamentales: cobertura de la seguridad social, control y fiscalización de la aplicación de la legislación laboral y formación y certificación de competencias laborales”⁸⁹.

En ocasión de la II Reunión del Foro Binacional de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social se reafirmó el compromiso de profundizar el proceso de integración y cooperación bajo la premisa del trabajo decente.

3.13 La institucionalidad en el ámbito de la cooperación

El tratado que dio nuevo impulso a la relación entre Argentina y Chile establece que la cooperación binacional estará orientada a “definir e impulsar programas, proyectos y actividades de cooperación bilateral en el marco del Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica del año 1994 y demás Acuerdos vigentes”⁹⁰.

También señala las acciones que han de adoptar las partes en forma progresiva con el fin de facilitar y consolidar las iniciativas de cooperación enunciadas en el artículo 30: a) Impulsar y organizar visitas recíprocas de funcionarios de alto nivel de los Estados nacionales, de las provincias argentinas y de las regiones chilenas para fortalecer el conocimiento y el diálogo sobre temas de interés común; b) Propiciar la apertura en sus respectivos territorios de centros que representen a tales provincias y regiones con el fin de promover la actividad turística con énfasis en el turismo social integrado, las actividades económico-comerciales orientadas a la integración productiva, el intercambio cultural y deportivo y la oferta educativa, entre otros objetivos que afiancen la integración; c) Favorecer el hermanamiento entre ciudades y localidades de los dos Estados, a través del intercambio de experiencias en distintos ámbitos; d) Fomentar políticas para preservar y revitalizar el patrimonio histórico-cultural, incluyendo el patrimonio inmaterial.

⁸⁹ También se ha establecido un Plan de Acción para 2011, como Anexo I del Acta.

⁹⁰ Según el artículo 30 del Tratado de Maipú la cooperación binacional también estará destinada a “continuar impulsando la cooperación con terceros países (...) en el ámbito de la cooperación geográfica Sur-Sur y de la cooperación triangular”, así como a “promover y efectuar el seguimiento de las instancias de cooperación descentralizada existentes entre las Partes, de conformidad con la organización política interna de cada una de ellas”.

Junto con ello, el Tratado de Maipú indica cuatro ámbitos específicos para la cooperación: el académico, el de la ciencia y tecnología, el de la producción para la defensa y el consular.

El artículo 35 contempla el desarrollo de un Programa Bilateral de Cooperación en materia de producción para la Defensa y el artículo siguiente precisa que la cooperación enunciada en los capítulos precedentes del Tratado se desarrollará sobre la base de las acciones determinadas por las Comisiones y Subcomisiones existentes, así como por los Comités de Integración y otros grupos mixtos binacionales “con competencia específica en cultura, educación, ciencias y tecnología, medioambiente y desarrollo sustentable que coadyuvan al proceso de integración binacional”⁹¹.

3.14 Cooperación académica

Tras destacar la importancia de la participación de las instituciones de estudios superiores en el proceso de integración, los Estados partes del Tratado de Maipú instan a la celebración de acuerdos entre las universidades públicas y privadas con el objeto de incentivar el intercambio de experiencias e información para concretar proyectos de desarrollo e innovación científica y tecnológica de interés común y de “facilitar el intercambio de especialistas y del material bibliográfico existente”, además de “establecer un sistema de pasantías y de intercambio de docentes y estudiantes de carreras universitarias” y “ofrecer cursos de postgrado compartidos y organizar seminarios y conferencias comunes u otras modalidades que las universidades acuerden entre sí”, como también en el marco de las propuestas que hagan los Comités de Integración⁹².

Una temprana manifestación de cooperación académica fue el Primer Encuentro Binacional del Cono Sur Argentino-Chileno, organizado por el Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, que tuvo

⁹¹ También prevé el artículo 36 que podrán crearse otras comisiones o grupos de trabajo destinados a la identificación, colaboración, diálogo y desarrollo de proyectos en áreas de interés mutuo, tales como la agricultura, la pesca, la agroindustria, los agroalimentos, los biocombustibles, la utilización pacífica de la energía nuclear y la cooperación espacial, entre otras.

⁹² Artículo 32 del Tratado de Maipú.

lugar en San Martín de los Andes, en la provincia argentina de Neuquén, en mayo de 1988. Siguió el Segundo Encuentro Binacional de Cooperación Económica y de Integración Física Chileno-Argentina, desarrollado en Pucón en 1989, y entre uno y otro encuentro hubo dos reuniones del Grupo de Expertos Argentino-Chileno establecido en el Primer Encuentro.

Podemos destacar el trabajo de los actores subnacionales universitarios a favor de la integración recordando también que en 1995 la Universidad Nacional de Cuyo organizó el I Encuentro Argentino Chileno de Estudios Históricos. Luego se han llevado a cabo encuentros cada dos años, a la vez que se ha venido publicando la *Revista de Estudios Trasandinos*⁹³. Además, la Universidad Nacional de Cuyo organiza periódicamente el Seminario Argentino Chileno de Especialistas en Humanidades, Ambiente y Ciencias Sociales.

En la segunda mitad de la década de 1990, el Tercer Encuentro Binacional de Cooperación Económica y de Integración Física Chileno-Argentina, celebrado en San Carlos de Bariloche en 1997, en cuya organización participó el Centro Latinoamericano de Relaciones con Europa (CELARE), por el lado chileno, es otro de los hitos a destacar.

Ya en la década siguiente, el Seminario sobre Integración Argentino-Chilena, organizado por el CARI, el CELARE y la Comisión Parlamentaria Conjunta Argentino Chilena, y desarrollado en diciembre de 2004, renovó el aporte de un seminario anterior, que tuvo lugar los días 6 y 7 de diciembre de 2001.

Los días 4 y 5 de octubre de 2011 se ha desarrollado el Seminario “Cooperación Subnacional en el Proceso de Integración Chile-Argentina”, en la ciudad de Rosario, organizado por el Consulado General de Chile en Rosario, el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, a través de la Subsecretaría de Cooperación Internacional, y la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones

⁹³ Los encuentros a que se hace referencia han sido los siguientes: Santiago (1997), Buenos Aires (1999), Valparaíso (2001), San Juan (2003), La Serena (2005), Salta (2007), Santiago (2009) y Bariloche (2011). Véase Lacoste, “Las relaciones entre Chile y Argentina: el aporte histórico y el papel de algunos de los actores subnacionales no estatales”, *op. cit.*, p. 352.

Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Especialmente invitado, participó el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Chile.

Entre las conclusiones del seminario se ha destacado “el rol que cabe a las universidades como espacios de encuentro donde las nuevas ideas puedan enriquecer el quehacer de los foros binacionales en función de las necesidades sociales” y que actividades como la desarrollada “constituyen un aporte para potenciar los consensos naturales de sus comunidades epistémicas, y se les debe dar continuidad y seguimiento a través del tiempo”. En este contexto, surgió la propuesta de crear una Cátedra Argentina-Chile “para desarrollar actividades que contribuyan a la sostenibilidad de los lazos entre las comunidades académicas de ambos países”.

Evidencias del rol de los actores subnacionales universitarios en el proceso binacional se encuentran en la propuesta de hacer efectiva la Cátedra Domingo Faustino Sarmiento en la Universidad de La Serena y la Gabriela Mistral en la Universidad de San Juan, formulada en 2007 por la Subcomisión de Educación del Comité Agua Negra, y en las cátedras San Martín, de la Universidad Católica de Valparaíso, y O’Higgins, de la Universidad Nacional de Cuyo, en cuyo marco se llevan a cabo actividades académicas que contribuyen al conocimiento de cada país en el otro⁹⁴, así como proyectos de investigación en forma conjunta.

Las cátedras San Martín y O’Higgins fueron creadas mediante un convenio interuniversitario firmado el 22 de mayo de 2008 en la oficina consular argentina en Valparaíso, y en 2011 la Mesa de Universidades del Comité Cristo Redentor se propuso revitalizarlas.

El 5 de septiembre de 2012 ha sido presentado, en el marco de actividades de la cátedra binacional O’Higgins-San Martín, el libro “Argentina-Chile, Chile-Argentina 1820-2010. Desarrollos Políticos, Económicos y Culturales”, que es una producción binacional avalada por el Programa de Estudios Iberoamericanos de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y el Seminario Permanente de Historia de América Latina Contemporánea, del Instituto Ravignani de la Universidad de Buenos Aires.

⁹⁴ *Ibíd.*, p. 353.

Hay que destacar también la Cátedra Virtual para la Integración Latinoamericana, que une a la Universidad Nacional de Cuyo con la Universidad del Pacífico (Chile), la Universidad Autónoma de Nuevo León (Monterrey, México) y la Universidad Internacional Signorelli (Rio de Janeiro, Brasil). Este espacio académico había sido compartido, desde el año 2007, entre la UNCuyo, la Universidad de Valparaíso y la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz, Bolivia).

El objetivo de la Cátedra Virtual Latinoamericana es vincular a estudiantes universitarios de los países de la región, a través del espacio virtual, en la elaboración de un trabajo académico con la tutoría de profesores especializados, y de este modo darles la posibilidad de “estudiar juntos” en una experiencia de integración que impacta tanto en el presente como en el futuro⁹⁵.

El Consejo de Rectores por la Integración de la Subregión Centro Oeste de Sudamérica (CRISCOS) promueve un programa de intercambio estudiantil y otro de movilidad docente en los que participan universidades de la región. Según el Reglamento del Programa de Movilidad Docente (art. 2), entre sus objetivos figuran el de “contribuir a la formación de recursos humanos con visión de solidaridad, integración y mancomunidad en la utilización de la ciencia y tecnología al servicio del desarrollo de los pueblos”, así como el de “propiciar la complementación e integración de los procesos didácticos y pedagógicos en el proceso de enseñanza aprendizaje, a través del conocimiento de otras realidades y visiones”.

Los convenios que la Universidad Nacional de Cuyo ha firmado con universidades chilenas han promovido el intercambio docente y permitido que los profesores de una de estas universidades acudieran a otra de ellas para sus estudios de doctorado o postdoctorado, y hay casos en que alumnos del doctorado de una de estas casas de estudio tienen como director de tesis a un profesor de la otra, o el director es de una universidad y el codirector de la otra, debiendo mencionarse también que estudiantes de grado y de postgrado cruzan la frontera para asistir a cursos, seminarios y otras actividades en universidades vinculadas entre sí⁹⁶.

⁹⁵ Puede consultarse al respecto en <http://uncu.edu.ar/relacionesinternacionales/novedades/index/la-catedra-latinoamericana-se-expande-a-nuevas-universidades>

⁹⁶ Lacoste, “Las relaciones entre Chile y Argentina”, *op. cit.*, pp. 352-353.

A nivel de los Comités de Integración también se trabaja en el fomento de la cooperación académica. El relevamiento de los temas tratados en las distintas reuniones muestra que ya en 2005, en el seno del todavía llamado Comité de Frontera del Paso Cristo Redentor, se había asumido el compromiso “de realizar en el corto plazo las acciones necesarias para avanzar en el proceso de integración cultural”, incluyendo la participación de Universidades chilenas en la Feria de la Oferta Educativa de Mendoza, así como la organización de seminarios orientados a la integración universitaria y hasta la instalación de una secretaría de integración universitaria entre Valparaíso y Mendoza, a cargo del Centro de Estudios de Valparaíso y la Dirección de Transformación Educativa y Coordinación Pedagógica de la Dirección General de Escuelas de Mendoza.

En la Subcomisión de Educación del Comité ATACALAR se logró consenso en 2008 para concertar un convenio de cooperación entre las Facultades de Derecho y Ciencias Jurídicas de la Universidad de Atacama y la Universidad Nacional de Catamarca, y al año siguiente las delegaciones informaron de la firma del Convenio para Intercambio Docente y Estudiantil entre la Universidad Nacional de Catamarca y la Universidad Santo Tomás, de Copiapó.

En esa misma reunión recomendaron la firma del Convenio Marco de Integración Educativa y de otros convenios de cooperación entre los diferentes ámbitos educativos, y en el acta de la reunión de la Subcomisión de Educación en el marco del XIV Comité de Integración ATACALAR, que tuvo lugar el 8 de noviembre de 2011, consta que con respecto a la movilidad de académicos y estudiantes entre Chile y Argentina se asume el compromiso de elaborar un convenio marco para la región en el que se establezcan las pautas de la movilidad y las prioridades de acuerdo con las necesidades de la región.

La propuesta de dictar un Doctorado en Derecho de Integración entre Argentina y Chile, hecha por el Vicerrector de la Universidad de Mendoza con la idea de sumar al proyecto a una o más universidades chilenas, es uno de los puntos salientes de la agenda de la Subcomisión de Educación del Comité Cristo Redentor en 2008.

Al año siguiente se presentó el proyecto de Diplomado en Migración, Gestión Pública e Integración Fronteriza, organizado por la Universidad de Santiago de Chile y que se articula con la Universidad Nacional de Cuyo, y en 2012 la Mesa de

Universidades ponderó los convenios existentes entre la Universidad Técnica Federico Santa María y la Universidad Nacional de Cuyo, remarcando que se encuentra en desarrollo un programa de doble titulación en el área de pedagogía y educación diferencial. Las delegaciones informaron que el convenio de intercambio académico entre dichas Universidades ha permitido ampliar el número de estudiantes de pregrado participantes con asistencia financiera recíproca y proponer extender el convenio a la movilidad en el ámbito de postgrado.

En el XX Encuentro (2012), la Comisión de Educación, Cultura y Deporte del Comité El Pehuenche acordó producir encuentros entre instituciones de educación superior de la macrorregión para analizar las carreras que se imparten y sus mallas curriculares.

En el marco del Comité de Integración Austral, su Subcomisión de Educación, Ciencia y Tecnología planteó como nuevo tema en 2008 el de establecer un mecanismo de investigadores entre el Centro Austral de Investigaciones Científicas (CADIC) dependiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Universidad de Magallanes. Posteriormente, ambas delegaciones acordaron relevar los convenios de las universidades de las regiones chilenas y provincias argentinas que participan en el Comité, y los logros obtenidos, a los efectos de evaluar “si existe una línea de base para avanzar en la integración educativa, científica y tecnológica desde una plataforma sustentable”, según consta en el acta final del XX Encuentro (2010). En 2012 hubo acuerdo para favorecer el intercambio de experiencias e investigaciones entre Institutos de Formación Docente y Universidades en áreas de investigación y postgrado.

3.15 Cooperación en ciencia y tecnología

El Tratado de Maipú establece que las partes continuarán su trabajo en el campo de la cooperación científica y tecnológica en áreas prioritarias sobre la base de diversas acciones, que incluye la creación de una red conjunta de centros de estudios, de investigación y de transferencia tecnológica, así como la ejecución de proyectos conjuntos de investigación, desarrollo e innovación científico-tecnológica.

Está prevista también la articulación de una estrategia común para la creación de políticas y de instrumentos comunes en materia de ciencia, tecnología e innovación científico-tecnológica “a través del intercambio de buenas prácticas y la formación de recursos humanos”, además del establecimiento de acciones conjuntas orientadas a la divulgación y valoración de la ciencia y la tecnología⁹⁷.

La cooperación en ciencia y tecnología tiene entidad propia en dos de los Comités argentino-chilenos: el NOA-Norte Grande y el de la Región de Los Lagos. En el primero de ellos, las delegaciones coinciden en focalizar su trabajo en las áreas de energías alternativas y en la producción de litio y se han trazado como objetivo priorizar el desarrollo de la investigación a través de la educación superior para transferir ciencia y tecnología al sector productivo⁹⁸.

En el Comité de la Región de Los Lagos, la Comisión de Ciencia y Tecnología ha concordado en formular y presentar un proyecto sobre monitoreo remoto y en el terreno de condiciones oceanográficas relacionadas con aspectos productivos y de salud humana, y se halla dispuesta a “fomentar la capacidad de personal experto en tecnologías de las áreas agropecuaria, oceanográfica y aplicaciones satelitales”, tal como ha quedado asentado en el acta del encuentro de Puerto Varas, realizado en septiembre de 2012.

La Comisión de Minería, Energía e Hidrocarburos del Comité de Integración Austral tiene algo en común con la Comisión de Ciencia y Tecnología del Comité NOA-Norte Grande: el interés por analizar el desarrollo de energías alternativas.

En la IV Reunión Binacional de Ministros quedó expresada la voluntad de los funcionarios de ambos países de seguir trabajando en conjunto para desarrollar y coordinar políticas que vinculen la ciencia y la tecnología con la innovación. Los ministros sugirieron varias acciones, como la de realizar en Santiago en el primer semestre de 2013, después de marzo, una reunión bilateral sobre buenas prácticas en políticas e instrumentos de gestión de la innovación. Además, vieron con agrado la creación de un Centro Argentino-Chileno en ingeniería y matemática industrial,

⁹⁷ Artículo 34 del Tratado de Maipú.

⁹⁸ Acta de la reunión de Salta, celebrada los días 10 y 11 de mayo de 2012.

convencidos de la importancia estratégica de la investigación científico-tecnológica en esas áreas, como destaca la declaración que suscribieron el 8 de noviembre de 2012.

El Grupo de Trabajo Bilateral para la Cooperación en Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa realizó su primer plenario durante los días 19 al 21 de junio de 2012. Siguió una reunión complementaria en septiembre y el II Plenario, en Buenos Aires entre el 6 y el 8 de noviembre de 2012.

3.16 Reunión de Gobernadores e Intendentes

El 18 de mayo de 2011 tuvo lugar la I Reunión Binacional de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos. El encuentro significó la puesta en marcha de un nuevo mecanismo, convalidado por la firma, el 16 de marzo de 2012, del Protocolo Complementario al Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina para la Creación de la Reunión Binacional de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común como un Mecanismo de Relacionamento Bilateral⁹⁹.

Hasta la I Reunión Binacional, los gobernadores e intendentes de que se trata habían coincidido sólo en el marco de los Comités de Integración, y desde la firma del Protocolo Complementario mencionado la Reunión de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común se suma a los mecanismos institucionales de la relación bilateral.

El 8 de noviembre de 2012, en forma paralela a la IV Reunión Binacional de Ministros, se desarrolló la II Reunión de Gobernadores argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común. Participaron 7 gobernadores y 11 intendentes, además de vicegobernadores, secretarios y subsecretarios de Estado.

Un temprano antecedente de actuación conjunta de los gobernadores argentinos y los intendentes chilenos en el marco de los mecanismos institucionales de la relación bilateral es la declaración conjunta que los gobernadores de Catamarca, La Rioja, Córdoba y Santiago del Estero suscribieron en 2005, junto con el intendente de la región

⁹⁹ En vigor desde el 15 de abril de 2012. Promulgado en Chile por el Decreto N° 523 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 2 de abril de 2012, y publicado en el Diario Oficial del 14 de diciembre de 2012.

de Atacama y el representante de la provincia de Tucumán, en el ámbito del Comité ATACALAR, de lo que da cuenta el acta del VIII Encuentro de dicho Comité.

3.17 Comité ad hoc del Tratado Antártico

En el encuentro presidencial de marzo de 2012, los mandatarios convinieron en crear un Comité *ad hoc* para promover posiciones conjuntas en los mecanismos institucionales del Tratado Antártico. La primera reunión del Comité se realizó en Santiago el 17 de mayo de 2012 y la segunda en Buenos Aires el 28 de septiembre de 2012.

En la IV Reunión Binacional de Ministros Argentina-Chile que tuvo lugar en Buenos Aires el 8 de noviembre de 2012, los funcionarios participantes, reunidos en sesión plenaria, destacaron que el Comité *ad hoc* constituye un marco propicio para la coordinación de posiciones en las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico, las Reuniones de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos y las Reuniones de Administradores de Programas Antárticos Latinoamericanos.

Asimismo, reconocieron que el ámbito del Comité *ad hoc* resulta adecuado para articular la cooperación científica y logística en la Antártida, lo mismo que para abordar la proyección y la revisión de las campañas antárticas de ambos países¹⁰⁰.

Desandando el camino, en busca de antecedentes de la cooperación bilateral en las cuestiones vinculadas con el territorio antártico, se constata que en el marco de las consultas permanentes entre los Ministerios de Relaciones Exteriores de Chile y Argentina, el vicescanciller argentino sostuvo en julio de 2011 una reunión con el Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, en la que ambos destacaron la celebración de los 50 años de la entrada en vigor del Tratado Antártico y coincidieron en la necesidad de profundizar la cooperación en materia antártica.

En 2007, Argentina y Chile pusieron de manifiesto su voluntad de avanzar en una estrategia conjunta en relación con el Tratado Antártico. En esa ocasión, se unieron para contrarrestar la postura del Reino Unido de ampliar su reclamación de soberanía

¹⁰⁰ Declaración de ministros del 8 de noviembre de 2012.

territorial en la Antártida para incluir la plataforma continental antártica a la que se considera con derecho.

Con anterioridad, la Declaración Conjunta sobre la Antártida que ambos países emitieron en 1990 para reafirmar declaraciones anteriores y proyectar un Programa Argentino-Chileno de Cooperación Científica Antártica ya había mostrado el camino. Entre esas declaraciones se destaca la que firmaron Perón y Pinochet en el encuentro que tuvo lugar en Morón, en las cercanías de Buenos Aires, en mayo de 1974. En referencia a la Antártida, el documento reafirmaba los derechos soberanos de ambos países y ponía énfasis en el propósito mutuo de promover una política armónica, de acuerdo con los términos del Tratado Antártico, y de salvaguardar los intereses de cada país, en especial con respecto a la exploración y eventual explotación de los recursos naturales en la zona establecida por el Tratado¹⁰¹.

Tres años antes, la Declaración de Salta dejaba constancia de la intención de ambos países de cooperar en la investigación científica en la Antártida. Sin embargo, en agosto de 1973 el presidente argentino, los comandantes en jefe de las fuerzas armadas y los ministros se trasladaron a la base antártica Marambio, lugar donde se llevaron a cabo los actos centrales del Día de la Fuerza Aérea. Durante tres días dicha base funcionó como la base provisional del gobierno argentino y allí se firmó el Acta de Afirmación de la Soberanía en la Antártida Argentina. La cancillería chilena protestó, señalando que la actitud argentina resultaba contraria al Tratado Antártico, que establece la invalidez de los actos de reclamación de soberanía en el territorio antártico durante la vigencia del Tratado (art. 4.2)¹⁰².

Independientemente de la cooperación a través del Comité *ad hoc* del Tratado Antártico, en el ámbito del Comité de Integración Austral se encuentra un antecedente en la esfera de la educación: en la Subcomisión de Educación, Ciencia y Tecnología del Comité de Integración Austral surgió en 2008 la idea de organizar un encuentro de intercambio de experiencias entre docentes antárticos de ambos países.

¹⁰¹ Véase Cisneros y Escudé, *op. cit.*, p. 205.

¹⁰² *Ibid.*, p. 201.

3.18 Fuerza de Paz Conjunta

Chile fue el primer país de la región que tomó la decisión de participar en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Su participación comenzó en el marco de la fuerza multinacional provisoria que actuó en Haití, en una fase previa al despliegue de la misión, y siguió luego en la operación de mantenimiento de la paz. Juan Gabriel Valdés fue designado Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas y Jefe de la Misión.

Desde Santiago se justificó la decisión diciendo que “integrar la misión en Haití constituye también una oportunidad para reiterar nuestra irrevocable vocación latinoamericana, uniéndonos a países de nuestra región que han manifestado su intención de sumarse solidariamente a esta segunda fase de cooperación en el país de menor desarrollo de las Américas”¹⁰³.

La participación chilena se debió a la necesidad de “revertir la tendencia al aislamiento de América latina de su política exterior, que ha sido blanco de fuertes críticas en el plano interno”, pero también se remarca que “tanto Chile como Brasil estuvieron condicionados porque, al momento de tomarse la decisión sobre la operación de paz en Haití, ambos eran miembros no permanentes del Consejo de Seguridad” y “eso dejaba poco margen político para excusarse de asumir la responsabilidad de actuar”¹⁰⁴.

Argentina envió primero a los Cascos Blancos con ayuda humanitaria¹⁰⁵. Después resolvió el envío de tropas, mediante ley 25.906 sancionada el 18 de junio de 2004¹⁰⁶. Un factor determinante de la decisión “fue la participación de países de la

¹⁰³ *La Tercera*, “Lagos aprovecha operación en Haití para corregir aislamiento regional”, 12 de mayo de 2004.

¹⁰⁴ Llenderrozas, E., “Instituciones y cooperación subregional del Cono Sur frente a amenazas transnacionales. Una comparación con la experiencia en Haití”, en Rivera Vélez, F (editor), *Seguridad multidimensional en América Latina*, Quito, FLACSO Ecuador, 2008, p. 492.

¹⁰⁵ Véase Llenderrozas, E., *Los incentivos de Argentina, Brasil y Chile para participar en la misión MINUSTAH en Haití. Su impacto en los mecanismos de cooperación en operaciones de paz*, Buenos Aires, FLACSO, Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales, ciclo 2003/2004, Trabajo de disertación final.

¹⁰⁶ Boletín Oficial del 22 de junio de 2004.

región en la misión de Haití”, pues “la respuesta inmediata de Brasil y Chile demostró un compromiso regional del que Argentina no quiso quedar excluida”¹⁰⁷. La ocasión resultó propicia para aplicar el marco regulatorio de la ley 25.880¹⁰⁸.

En mayo de 2004, una declaración conjunta de los ministros de Defensa de Chile, Brasil y Argentina, al cabo de una reunión en Buenos Aires, destacaba la convergencia política de la región¹⁰⁹. Le entonces ministra Bachelet puso de resalto que la presencia de los países del Cono Sur en Haití “va a ser la primera experiencia de una operación de paz combinada de tan amplia extensión, donde el proceso de integración que estamos llevando en otras áreas también se va a dar en el ámbito militar”¹¹⁰.

El mecanismo denominado “2x4 sobre Haití”, establecido en mayo de 2005, constituyó un nuevo espacio de cooperación entre los vecinos del Cono Sur. El grupo estaba integrado por los vicescancilleres y viceministros de Defensa de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, países participantes en la MINUSTAH, y se formó para coordinar las actividades de estos países en el marco de la misión y alcanzar así una mayor efectividad¹¹¹.

La ministra de Defensa de Argentina, Nilda Garré, y el ministro de Defensa chileno, Jaime Ravinet, suscribieron un acuerdo el 27 de diciembre de 2005 con miras a la creación de una fuerza binacional para misiones de paz, y el 5 de abril de 2006 las respectivas ministras de Defensa encabezaron la primera reunión del Estado Mayor de la Fuerza de Paz Binacional. El 6 de octubre siguiente ambas funcionarias presenciaron el ejercicio combinado “Solidaridad 2006”.

¹⁰⁷ Llenderrozas, *Los incentivos de Argentina...*, p. 60.

¹⁰⁸ Boletín Oficial del 23 de abril de 2004. Dicha ley estatuye el procedimiento conforme al cual el Poder Ejecutivo debe solicitar al Congreso de la Nación la autorización para permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación y la salida de fuerzas nacionales fuera de él.

¹⁰⁹ Llenderrozas, *Los incentivos...*, p. 54. Luego se constituyó el grupo “2x7sobre Haití”, al sumarse Ecuador, Guatemala y Perú, y finalmente apareció en escena el grupo “2x9 sobre Haití, con el agrado de Bolivia y Paraguay.

¹¹⁰ *La Nación*, “Bachelet coordina con Argentina y Brasil envío de tropas a Haití”, 17 de mayo de 2004,

¹¹¹ Llenderrozas, *Los incentivos...*, p. 67.

El 4 de diciembre de 2006 se firmó el Memorando de Entendimiento que establece los términos de funcionamiento de la Fuerza de Paz Conjunta Combinada “Cruz del Sur” y de su Estado Mayor Conjunto Combinado (EMCC), creándose también el Grupo de Trabajo Bilateral de la Fuerza de Paz Conjunta.

El Estado Mayor Conjunto Combinado, en actividad desde 2007, se reúne tanto en Santiago como en Buenos Aires, rotando la sede de sus reuniones. Está integrado por seis oficiales de cada país.

El 14 de junio de 2011 se firmó el Memorándum de Entendimiento entre Chile, Argentina y las Naciones Unidas en una ceremonia que tuvo lugar en el Centro de Entrenamiento Argentino para Operaciones de Paz y contó con la presencia del Secretario General de las Naciones Unidas. Tras la firma del Memorándum, ambos países han establecido los recursos que aportarán como contribución conjunta a partir de 2012 en las operaciones de mantenimiento de la paz.

Del 5 al 9 de noviembre de 2012 se realizó el primer ejercicio conjunto combinado aeroterrestre “Cruz del Sur 1” en Bahía Blanca, Argentina. En la fase final del ejercicio estuvieron presentes funcionarios del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas y observadores extranjeros.

Cabe señalar, por otro lado, que la Asociación Latinoamericana de Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz (ALCOPAZ) es una iniciativa argentina para establecer una perspectiva regional en la materia e intercambiar lecciones aprendidas. Es otro ámbito para el fortalecimiento de la confianza mutua entre Argentina y Chile.

A propósito de la Fuerza de Paz Conjunta, surge la pregunta acerca de cómo considerar su creación. Según cierto criterio doctrinario, cabe identificar dos alternativas como respuesta: 1) un instrumento de confianza mutua; 2) el resultado de una mirada integral de dos países hacia la seguridad internacional. “El punto de vista que se adopte tiene implicancias sustanciales en la relación entre Chile y Argentina”, porque “mientras la primera opinión supone una situación de conflicto en el fondo, el segundo implica un proceso de integración mayor”¹¹².

¹¹² Faundes, C., “La fuerza combinada Cruz del Sur. Análisis desde las medidas de confianza mutua”, *Estudios Avanzados*, N° 12, 2009, pp. 70-71.

Una tercera opinión es posible: ya se ha logrado confianza mutua, o al menos un alto nivel de confianza mutua, y ésta es la razón en que se fundamenta la decisión de evolucionar hacia lo que constituye un antecedente que hace pensar en una futura política de seguridad común.

3.19 Cooperación internacional subnacional

La Embajada de Chile en Argentina promueve iniciativas de cooperación que se llevan a cabo en el ámbito subnacional. Una de ellas ha sido el proyecto “Escuelas de Chile”, desarrollado por la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) y ejecutado por la Embajada de Chile en Argentina por medio de la Agregaduría de Cooperación e Integración Subnacional, en conjunción con la red de Consulados de Chile en Argentina.

La iniciativa se puso en práctica en marzo de 2007 y culminó en agosto de 2008 en su segunda etapa. Consistió en la entrega de equipos de computación a escuelas públicas argentinas ubicadas en zonas de frontera donde existe población estudiantil de origen chileno. Entre las provincias que participan del proceso de cooperación e integración binacional, el proyecto se ejecutó en Mendoza, Neuquén y Córdoba.

Otro proyecto de cooperación subnacional es el de “Huerta Comunitaria”, resultante de un acuerdo celebrado entre Argentina y Chile a través del consulado chileno en Neuquén. El proyecto tiene por objeto incentivar el autoabastecimiento de las familias que asisten a la huerta, mediante la comercialización de lo que se produzca allí¹¹³.

Lacoste destaca que la embajada de Chile en Buenos Aires “constituye un buen ejemplo de cambio de estrategia para adaptarse a las nuevas circunstancias” y precisa que ese cambio “consistió en mantener un nivel mínimo y protocolar de relaciones con el gobierno nacional argentino, pero comprometerse intensamente con los actores subnacionales, especialmente las provincias limítrofes con Chile y los Comités de Integración”. De este modo, “logró llegar a los lugares donde se produce el contacto diario, real y efectivo, entre los pueblos de ambos países”, reuniendo información y

¹¹³ Sobre los proyectos “Escuelas de Chile” y “Huerta Comunitaria” puede verse información en <http://www.chileabroad.gov.cl/argentina/relacion-bilateral/cooperacion-internacional/>

proponiendo soluciones prácticas para mejorar “la vida, el contacto y el intercambio de miles de vecinos ubicados a ambos lados de la frontera”¹¹⁴.

3.20 Caracterización de la relación bilateral

En referencia a los Comités de Integración, se sostiene que las relaciones subnacionales entre Argentina y Chile se desenvuelven “en un ambiente jerárquico, el cual, al igual que las estructuras políticas domésticas, permite que se desarrollen iniciativas de trabajo conjunto entre entes territoriales, iniciativas que aportan a una y otra parte”¹¹⁵.

Desde otro ángulo, se plantea la existencia de tres anillos o círculos concéntricos de actores que interactúan en la política exterior¹¹⁶. Un *primer anillo* constituido por la política exterior tradicional; en el caso de la relación argentino-chilena hay que ubicar en este espacio las reuniones de Jefes de Estado y las de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa.

Un *segundo anillo* es el conformado por las relaciones propias del “Estado red”¹¹⁷. Aquí aparecen los restantes mecanismos institucionales de la relación bilateral que se estudia. Un *tercer anillo* se forma en torno al espacio que construye la clase política. Esta actividad puede ser denominada “diplomacia de los partidos políticos”¹¹⁸.

También puede caracterizarse dicha relación diciendo que se desarrolla a través de una estructura institucional básica, representada por los Comités de Integración, y que en ésta se apoya una estructura de conducción política. El nexo entre ambas está constituido por el Ministerio de Relaciones Exteriores de cada Estado.

¹¹⁴ Lacoste, “Las relaciones entre Chile y Argentina”, *op. cit.*, p. 354.

¹¹⁵ Silva Soura y Morán León, *op. cit.*, p. 261.

¹¹⁶ Véase Colacrai, M., “Argentina-Chile. Las relaciones políticas y el crecimiento de un notable tejido de vínculos a escala nacional y subnacional”, en *La política exterior de Cristina Fernández*, pp. 325-358.

¹¹⁷ Expresión acuñada por Manuel Castells. Véase Colacrai, “Argentina-Chile. Las relaciones políticas y el crecimiento de un notable tejido de vínculos a escala nacional y subnacional”, *op.cit.*, p. 326.

¹¹⁸ *Ibíd.*

El Tratado de Maipú utiliza la expresión “integración binacional” -reemplazada ocasionalmente por “integración bilateral”-, pero cuando regula la constitución y el funcionamiento de los Comités en los que participan los entes territoriales habla de “integración en el ámbito subnacional”. En los hechos, esto significa que tal proceso tiene un primer escenario, el escenario local, desde el cual se proyecta hacia uno más lejano en una suerte de espiral ascendente, aunque las decisiones que impulsan el proceso tienen una trayectoria inversa, pues vienen *de arriba hacia abajo*.

CAPÍTULO 4

LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO INTERNO, EN EL MARCO DE LOS COMITÉS DE INTEGRACIÓN Y EN OTROS ÁMBITOS DE LA RELACIÓN BILATERAL

4.1 El Derecho Internacional en el Derecho interno chileno y en el Derecho interno argentino

En Chile, el Derecho interno no contiene disposiciones sobre la jerarquía de los tratados, incluyendo los tratados de derechos humanos, con respecto a otras normas. De acuerdo con el artículo 50, inciso 1), de la Constitución, una de las atribuciones del Congreso es “aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación”, debiendo dicho mandatario informar al Congreso sobre el contenido y el alcance del tratado, “así como de las reservas que pretenda confirmar o formularle”.

“El Congreso podrá sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas a un tratado internacional, en el curso del trámite de su aprobación, siempre que ellas procedan de conformidad a lo previsto en el propio tratado o en las normas generales de Derecho Internacional”. Así está previsto también en la disposición citada.

La misma norma señala que “las disposiciones de un tratado sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales de Derecho Internacional”, dejando en claro que “corresponde al Presidente de la República la facultad exclusiva para denunciar un tratado o retirarse de él, para lo cual pedirá la opinión de ambas Cámaras del Congreso, en el caso de tratados que hayan sido aprobados por éste” y que “una vez que la denuncia o el retiro produzca sus efectos en conformidad a lo establecido en el tratado internacional, éste dejará de tener efecto en el orden jurídico chileno”.

Otro párrafo del artículo 50, inciso 1), prevé que “el retiro de una reserva que haya formulado el Presidente de la República y que tuvo en consideración el Congreso Nacional al momento de aprobar un tratado, requerirá previo acuerdo de éste, de conformidad a lo establecido en la ley orgánica constitucional respectiva”

En cuanto al control de constitucionalidad, Chile pertenece al grupo de países latinoamericanos cuyo Derecho interno exige la revisión constitucional previa a la conclusión de un tratado.

Otras disposiciones constitucionales establecen que “el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es proveer el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece” y que “el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”¹.

Una primera cuestión que se plantea, en relación con esa norma, es si la limitación al ejercicio del poder está constituida por todos los “derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana” o solamente por aquellos consagrados en la propia Constitución o en los tratados internacionales ratificados por el país y vigentes².

“No parece dudoso que la respuesta debe inclinarse hacia la alternativa más amplia”³, pues basta recordar que el antiguo inciso 2 del artículo 5 decía: “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana”. En consecuencia, “si la enmienda al inciso que se comenta tuvo por finalidad realzar y fortalecer los derechos humanos, mal podría concluirse que ella disminuyó la limitación para el ejercicio del poder público, estableciendo que sólo ciertos derechos esenciales iban a constituir límites”⁴.

¹ Artículo 1 y artículo 5, inciso 2, que fue enmendado por la Ley de Reforma Constitucional N° 18.825, del 17 de agosto de 1989.

² Medina, C., “El Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, en Medina Quiroga, Cecilia y Mera Figueroa, Jorge (eds.), *Sistema Jurídico y Derechos Humanos. El derecho nacional y las obligaciones internacionales de Chile en materia de derechos humanos*, Santiago, Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, 1996, p. 63.

³ *Ibíd.*

⁴ *Ibíd.*

Por otro lado, se considera que la enmienda del artículo 5, inciso 2, ha otorgado a los tratados de derechos humanos jerarquía constitucional. En este sentido se pronuncia la mayor parte de la doctrina⁵.

“Hombres y mujeres son iguales ante la ley”, proclama la ley fundamental chilena avanzando en pos de la igualdad de derechos sin distinciones basadas en el sexo o el género, en consonancia con lo previsto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 3) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 3).

En el sistema constitucional argentino corresponde también al Congreso aprobar los tratados concluidos con los demás Estados y las organizaciones internacionales (art. 75, inc. 22). Los tratados tienen jerarquía superior a las leyes.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, la Convención sobre la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención sobre los Derechos del Niño tienen jerarquía constitucional y sólo pueden ser denunciados “previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara” (art. 75, inc. 22).

La misma disposición contempla que “los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de la dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de jerarquía constitucional”.

La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad gozan también de jerarquía constitucional⁶.

⁵ Véase Medina, *op. cit.*, p. 64.

El inciso 24 del artículo 75 de la Constitución argentina establece que incumbe al Congreso “aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes”.

Agrega dicho precepto que “la aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de las totalidad de los miembros de cada Cámara”, lo mismo que la denuncia de tales tratados.

4.2 La impronta de derechos humanos en los instrumentos clave de la relación bilateral

Los dos instrumentos más importantes de la relación bilateral de los vecinos del extremo meridional de Suramérica son el Tratado de Paz y Amistad y el Tratado de Maipú. Los veinticinco años que separan el momento de la celebración de uno y otro coinciden con la evolución que ha habido a un lado y otro de los Andes en torno a los derechos y libertades fundamentales de los seres humanos.

El Tratado de 1984 incluye un derecho que aún no tiene expresión convencional en el sistema universal de protección de los derechos humanos: el derecho a la paz⁷. Claro que no se trata todavía del derecho humano a la paz, tal como éste ha sido concebido con posterioridad. A su turno, el Tratado de 2009 incluye en su preámbulo un párrafo que destaca la comunidad de valores existente entre ambos Estados “en lo que se refiere a la defensa del Sistema Democrático; la Promoción y Protección de los Derechos Humanos; la consagración de la Justicia Social, como instrumento idóneo para construir una sociedad solidaria con equidad social y de género; la preservación del medio ambiente y la búsqueda de un desarrollo sustentable”, junto con otro párrafo que califica al Tratado “como un instrumento para responder al compromiso de elevar la calidad de vida” y la dignidad de los habitantes de Argentina y Chile.

⁶ En virtud de las leyes 24. 820 y 25.778.

⁷ En cambio, sí está reconocido en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en estos términos: “Todos los pueblos tendrán derecho a la paz y la seguridad nacional e internacional” (artículo 23).

El examen de los objetivos primordiales del tratado más reciente revela que el fortalecimiento de los valores democráticos, el impulso de acciones conjuntas para dar a las iniciativas y los proyectos bilaterales una orientación renovada, especialmente a aquellos más vinculados con las respectivas agendas sociales y el trabajo conjunto “para la consolidación de una cultura de paz e integración, sobre la base de visiones culturales y sociales comunes que promueva un legado compartido para las futuras generaciones, mediante una labor mancomunada respecto de los sistemas educativos, las instituciones culturales, deportivas, sociales y los medios de comunicación” son objetivos de derechos humanos.

Lo mismo cabe decir de otros objetivos señalados en el artículo 1 de ese instrumento, como el de impulsar la confluencia de inversiones, intereses sociales, económicos y comerciales que afiancen y profundicen la integración y fomenten la creación de empleo a fin de lograr una mejor calidad de vida. O el de intensificar las acciones para mejorar y ampliar la conexión física entre los territorios de cada uno de los países, lo mismo que el de fortalecer la participación de las regiones chilenas y las provincias argentinas en el proceso binacional, mediante el apoyo a las instituciones y los foros que favorezcan la confluencia de intereses y la profundización de los vínculos entre tales actores locales.

También es una meta de la misma naturaleza la de favorecer la participación de la sociedad civil en el proceso de que se trata, al igual que la consistente en adoptar medidas conjuntas para favorecer la circulación y residencia de nacionales en el territorio de los dos países y la de “establecer medidas y armonizar las respectivas legislaciones en beneficio de los migrantes de ambos Estados, para asegurar su situación previsional de manera satisfactoria”.

El vínculo más estrecho entre el Tratado de 1984 y el de 2009 está dado, en definitiva, por el objetivo de trabajar en pos de una cultura de paz.

4.3 Objetivos y actividades de los Comités de Integración

De los ocho objetivos principales que tienen los Comités, al menos cinco se relacionan directamente con la dimensión humana de la integración: a) la facilitación fronteriza; b) la promoción de proyectos de turismo; c) el impulso de la vinculación y

cooperación académica; d) la cooperación y complementación en las políticas de protección social, de salud y de equidad de género; e) todas aquellas acciones que impulsen el desarrollo sustentable de provincias y regiones.

El objetivo de desarrollar planes de infraestructura, comunicación y transporte tiene valor instrumental con respecto a la facilitación fronteriza, considerada en función del derecho de toda persona a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país. La elaboración de proyectos productivos conjuntos juega también un rol instrumental en la medida que posibilite la creación de trabajo decente y lo mismo cabe decir de la promoción de exportaciones e inversiones, objetivo vinculado a la dimensión económica y comercial de la integración pero también a su dimensión social en tanto la generación de riqueza no beneficie sólo a unos pocos.

Entre las actividades de cooperación de los Comités (art. 18 del Tratado de Maipú), destaca la de “favorecer el diálogo entre los representantes de las entidades locales de cada una de las provincias argentinas y regiones chilenas con el propósito de mejorar la calidad de vida de sus habitantes”, teniendo en cuenta que, en este plano, los Comités “constituyen mecanismos que apoyan y refuerzan las iniciativas vinculadas con el respeto y protección de la identidad cultural, derechos humanos, migraciones, inserción laboral, seguridad, justicia y educación”⁸.

También los Comités han de “proponer acuerdos para la constitución de circuitos turísticos integrados y su posterior promoción a nivel nacional e internacional”.

En materia de justicia y seguridad, pueden recomendar medidas orientadas a la prevención del delito y a la lucha contra el delito. A su vez, en materia educativa están facultados para propiciar acuerdos complementarios, en especial en cuanto a planes de estudios, formación conjunta de docentes, intercambio de estudiantes, planes de investigación e innovación tecnológica, publicaciones y actividades artísticas y culturales.

En el campo de la salud les incumbe “impulsar acuerdos complementarios para la integración de planes sanitarios regionales, la complementariedad de las

⁸ Artículo 18, literal a), del Tratado de Maipú.

infraestructuras sanitarias y la utilización de recursos y servicios, a fin de mejorar la atención médica de sus habitantes”, tal como prescribe el artículo 18, inciso *e*, del Tratado de Maipú.

En el terreno económico, desde los Comités han de promoverse las acciones de complementación y desarrollo industrial, así como las inversiones, en sectores prioritarios para el desarrollo de las provincias argentinas y las regiones chilenas, debiendo darse “especial énfasis a la asociación entre pequeñas y medianas empresas de los dos Estados”.

En lo que concierne a la facilitación fronteriza están facultados para recomendar la ejecución de obras de infraestructura y la aplicación de medidas aduaneras, migratorias y fito-zoosanitarias.

Promover la protección del medio ambiente y de los recursos naturales compartidos, en coordinación con las autoridades nacionales, es otra atribución de los Comités.

De todo ello resulta, entonces, que la agenda de los Comités incluye cuestiones vinculadas con los derechos civiles y políticos, por un lado, y con los derechos económicos, sociales y culturales, por el otro. El derecho a la libre circulación, el derecho a migrar, el derecho a la seguridad, el derecho a la salud, el derecho a la educación y el derecho al medio ambiente tienen peso específico propio en esa agenda.

Si se toman en cuenta los objetivos primordiales del Tratado de Maipú, a cuyo logro deben contribuir los Comités de Integración, junto con el aporte que pueden hacer a la consolidación de una sociedad democrática en los términos del artículo 19 del Tratado –es decir, mediante la constitución de comisiones de diálogo político integradas por representantes de las legislaturas provinciales y de los consejos regionales- asoman al horizonte dos derechos colectivos, el derecho a la paz y el derecho a la democracia, este último reconocido como tal en la Carta Democrática Interamericana⁹. Cabe sumar,

⁹ El primero de los artículos de la Carta expresa que “los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”. La Carta Democrática Interamericana ha sido aprobada por la Asamblea General de la OEA, en su vigésimo octavo período extraordinario de sesiones, el 11 de septiembre de 2001.

incluso, otro derecho colectivo a la labor de promoción que atañe a los Comités: el derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos y riquezas naturales¹⁰.

Además, pese a que no se hace mención expresa de los derechos de los pueblos indígenas en el texto, si los Comités de Integración constituyen mecanismos que apoyan y refuerzan las iniciativas vinculadas con el respeto y la protección de la identidad cultural, la participación de tales pueblos debe estar asegurada de manera efectiva.

4.4 Los derechos humanos en el campo de actividades de los Comités

Sólo hay una Comisión de Derechos Humanos. Forma parte del Comité de Integración Austral y se reunió por primera vez en 2007 con la idea de enfocarse en los derechos de los niños y de los grupos vulnerables, y en la siguiente reunión surgió la idea de promover el ejercicio de la memoria¹¹. En materia de derechos fundamentales de la mujer sus acciones se centran en la prevención de la trata de personas y de la violencia.

La inclusión del concepto de igualdad de oportunidades genera la posibilidad de proponer iniciativas encaminadas a cumplir uno de los deberes que los Estados partes tienen en virtud de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)¹², que es el deber de asegurar la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres en las distintas esferas.

En la reunión de 2010 se acordó, en aquella Comisión, reiterar la solicitud de creación de una Subcomisión de Medios de Comunicación. Este pedido no se concretó, pero en la reunión de 2011 sesionó por primera vez la Mesa de Comunicaciones como un espacio autónomo, y en su reunión de 2012 las delegaciones de Argentina y Chile acordaron formalizar un proyecto, que se ejecutará por etapas, para una plataforma web

¹⁰ Reconocido tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 1) como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 1).

¹¹ El Acta del XVIII Encuentro, celebrado los días 7 y 8 de mayo de 2008, da cuenta del propósito de ambas delegaciones de “realizar actos que promuevan el ejercicio de la memoria” y mantengan presentes las consecuencias devastadoras de los crímenes de lesa humanidad, “con el objeto de reafirmar los valores democráticos”.

¹² Ratificada por Argentina el 15 de julio de 1985 y por Chile el 7 de diciembre de 1989. Argentina aprobó la CEDAW por ley 23.179 (B.O., 3/6/1985). Publicada en el Diario Oficial de Chile del 9 de diciembre de 1989.

del Comité de Integración Austral que incluya, entre otras cosas, la difusión y el conocimiento de culturas.

La contribución de los medios a una revalorización de la persona y de sus derechos se pone de relieve en la Declaración sobre los Principios Fundamentales relativos a la Contribución de los Medios de Comunicación de Masas al Fortalecimiento de la Paz y la Comprensión Internacional, a la Promoción de los Derechos Humanos y a la Lucha contra el Racismo, el Apartheid y la Incitación a la Guerra, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 28 de noviembre de 1978.

Además, en relación con los derechos de la mujer, los medios no son ajenos al compromiso, derivado de la CEDAW, de “modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres”¹³.

En el marco de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer¹⁴, los Estados partes han convenido en adoptar progresivamente medidas específicas, inclusive programas, para “alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer”¹⁵.

¹³ También los medios pueden contribuir al restante objetivo señalado en el artículo 5 de la CEDAW, el de que “la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos”.

¹⁴ Boletín Oficial N° 28.370, del 9 de abril de 1996. Chile depositó el instrumento de ratificación el 15 de noviembre de 1996 y el 15 de diciembre de 1996 entró en vigor para ese país. Diario Oficial, 11 de noviembre de 1998.

¹⁵ Artículo 8, literal g. En los considerandos del decreto 936/2011 (B.O., 06/07/2011), que promueve en la Argentina la erradicación de la difusión de mensajes e imágenes que estimulen o fomenten la explotación sexual, se menciona el compromiso establecido en la Convención de Belém do Pará de alentar a los medios de comunicación en el sentido indicado, así como las disposiciones de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que establecen, para tales servicios, los objetivos de la defensa de la persona humana y el respeto a los derechos personalísimos, junto con la promoción de la protección y salvaguarda de la igualdad entre hombres y mujeres y el tratamiento plural, igualitario y no estereotipado, evitando

Una Subcomisión de Migraciones existe en cada uno de los Comités¹⁶, y en todos ellos hay Comisiones o Subcomisiones de Educación, Salud, Cultura, Medio Ambiente¹⁷. De modo que se hallan configurados los espacios para desplegar actividades de promoción y protección de los derechos involucrados. Además, en otras Comisiones, Subcomisiones o Foros la agenda de trabajo incluye cuestiones de derechos humanos.

En el Comité Cristo Redentor sesiona una Comisión de Medios de Comunicación, pero su labor no se orienta específicamente a la difusión de los derechos humanos y los valores, actitudes y conductas que éstos demandan. En la reunión que tuvo lugar los días 6 y 7 de diciembre de 2010 se anunció que la Asociación de Comunicadores para la Integración Latinoamericana (ACOPLA) ha generado espacios propios de radio y programas con contenidos de interés común en ambos países, lo cual brinda la posibilidad de programas que difundan la temática que hace a la dimensión humana de la integración.

Y en la reunión de 2012 ambas delegaciones se pusieron de acuerdo para impulsar una radio de frontera avalada por ACOPLA, intentar que se lance una segunda edición del libro “Más Allá de la Montaña”, cuya primera edición data de 2010, y desarrollar un taller de capacitación para profesionales de las comunicaciones de ambos países durante situaciones de catástrofe.

En relación con esta última cuestión, la Mesa de Comunicaciones del Comité de Integración Austral ha coincidido, durante su reunión de 2012, en colaborar en el armado de un Plan de Comunicación en Crisis en el marco de la Red de Emergencias de ambos países.

toda discriminación por género u orientación sexual. También se recuerda allí que la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual tiene entre sus funciones la de garantizar el respeto a la Constitución nacional, los tratados internacionales y las leyes en los contenidos emitidos por dichos servicios.

¹⁶ En el Comité de la Región de Los Lagos recibe la denominación de Subcomisión de Temas Migratorios.

¹⁷ En ese mismo Comité, en el ámbito de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se destaca la existencia de la Subcomisión de Biodiversidad y de la Subcomisión de Reserva de la Biósfera Transfronteriza Andino Norpatagónica.

En el Comité Agua Negra funciona una Comisión de Cultura, Educación y Juventud, que canaliza propuestas relacionadas con las nuevas generaciones, como el programa Bolsa de Trabajo Joven. No se ha creado en su seno una Subcomisión de Medios de Comunicación, pese a que éstos “tienen una participación esencial en la educación de los jóvenes dentro de un espíritu de paz, de justicia, de libertad, de respeto mutuo y de comprensión, a fin de fomentar los derechos humanos, la igualdad de derechos entre todos los seres humanos y naciones y el progreso económico y social”, como remarca el artículo IV de la Declaración citada más arriba. Por esta vía, y en consonancia con dicho instrumento, se conocerían además las opiniones y aspiraciones de las personas que se encuentran en esa franja de edad.

La Subcomisión de Juventud del Comité Agua Negra trabaja para apuntalar el Encuentro Binacional de Jóvenes que organiza el Instituto Nacional de la Juventud, de Chile, y realizar acciones conjuntas entre las organizaciones de juventud, tal como consigna el acta de la reunión del Comité celebrada en San Juan en 2011.

En 2012 la Comisión de Controles Integrados del Comité de Integración Austral solicitó la creación de una Subcomisión de Protección Civil para actuar en los casos de emergencia en la macrorregión.

En siete de los ocho Comités existe una Comisión de Facilitación Fronteriza, de la que forman parte Subcomisiones que trabajan en cuestiones aduaneras, migratorias, fitosanitarias, zoosanitarias, de infraestructura y transporte, de cooperación policial y, en algunos casos, marítimas¹⁸.

El concepto de facilitación fronteriza se vincula con la necesidad de adoptar las medidas adecuadas para no entorpecer y hacer más fluido el uso de los pasos fronterizos, y esto demanda actuar con una perspectiva de derechos humanos.

Prueba de ello es que tanto el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes como el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, al contemplar medidas fronterizas, dejan a salvo el derecho de libre circulación de las personas.

¹⁸ El único Comité que carece de tal Comisión es el de Las leñas.

4.5 Derechos de las mujeres

La Comisión de Derechos Humanos, Mujer e Igualdad de Oportunidades del Comité de Integración Austral encabeza la lucha por los derechos de la mujer. Su propuesta de realizar el encuentro “Fomento de la Participación Política de la Mujer” alternativamente en ambos países, comenzando por Chile, constituye una respuesta a la necesidad de crear las condiciones para que las mujeres participen “en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas”, ocupen cargos públicos y ejerzan “todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales”, y participen “en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país”, como quiere la CEDAW¹⁹.

En sus sesiones de 2011 la Comisión incluyó como tema de trabajo el intercambio de información sobre las respectivas leyes de acoso sexual, siendo positivo que se haya instalado el tema en la agenda de la Comisión, pues el acoso sexual en el lugar de trabajo está comprendido en la definición de violencia contra la mujer contenida en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994)²⁰.

Y en 2012 las delegaciones acordaron generar insumos para formar la Red Patagonia Argentino-Chilena sobre trata de personas y violencia contra la mujer, así como organizar conferencias, exhibir videos y dar información a medios de comunicación en la semana del 25 de noviembre de cada año, a propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

La Comisión de Género y Políticas Públicas del Comité de la Región de Los Lagos viene propiciando la incorporación de un enfoque de género en las políticas migratorias, así como en materia de participación política y en otros ámbitos, incluyendo la participación de mujeres rurales y de pueblos originarios. También ha mostrado preocupación por la brecha salarial entre trabajadores de uno y otro sexo.

En la Subcomisión de Participación Política de esa Comisión se coincidió, en el encuentro de Valdivia en 2008, impulsar una agenda de medidas legislativas sobre

¹⁹ Artículo 7.

²⁰ Artículo 2 de la Convención.

responsabilidades familiares compartidas y cuotas de participación política de la mujer, así como promover y fortalecer la inclusión de un enfoque de género en las más altas esferas de decisión política.

Esta línea de acción promueve las medidas que los Estados partes de la CEDAW están obligados a tomar para garantizar que la educación familiar incluya el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en materia de educación y desarrollo de sus hijos²¹. Además, una acción afirmativa como la propuesta encuadra en las “medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer” a que se refiere el artículo 4.1 de la CEDAW, medidas que no constituyen discriminación en la forma definida en la Convención.

En el III Encuentro Binacional “Mujeres del Sur por la Integración”, apoyado por aquella Comisión del Comité de Los Lagos y realizado los días 8 y 9 de septiembre de 2009 en Temuco, Chile, se ha auspiciado la conformación de una red de mujeres chilenas y argentinas para generar políticas públicas que sustenten la equidad de género²².

En 2010, las delegaciones de la Comisión de que se trata coincidieron en la necesidad de generar más conciencia sobre los derechos de hombres y mujeres, “y la igualdad de ambos sexos en cuanto a sus derechos”²³. Hubiera sido mejor hablar de igualdad de derechos entre el hombre y la mujer, porque la categoría conceptual a la que se acude (sexo) deja al margen las connotaciones de la noción de género. Esto demuestra que el uso de los conceptos adecuados no se percibe aún como una necesidad estratégica en materia de difusión y promoción de derechos.

²¹ Artículo 5. b) de la Convención.

²² El Primer Encuentro Binacional se realizó en Concepción el 7 y el 8 de mayo de 2008, y el Segundo en Neuquén los días 7 y 8 de noviembre de ese mismo año.

²³ Acta de la reunión del Comité Región de Los Lagos celebrada el 7 y el 8 de octubre de 2010.

También ha surgido allí la iniciativa de realizar encuentros entre universidades argentinas y chilenas “para conocer experiencias de protección y apoyo a estudiantes madres”²⁴.

Tal como ha señalado el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “las obligaciones de la mujer de tener hijos y criarlos afectan su derecho a la educación, al empleo y a otras actividades referentes a su desarrollo personal, además de imponerle una carga de trabajo injusta”²⁵.

Los Comités de Integración han de fomentar, entonces, acciones que faciliten el ejercicio del derecho a la educación por parte de la mujer que tiene hijos, porque el compromiso de ejecutar y fortalecer “programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo” (art. 6), asumido por los Estados partes del Protocolo de San Salvador -y por sus entes territoriales, cuando se trata de Estados federales-, es extensivo al derecho a la educación, pues de la educación deriva la capacitación necesaria para estar en condiciones de desempeñar una actividad laboral “libremente escogida o aceptada”, aspiración que el Protocolo convalida.

Las universidades públicas constituyen un ámbito que pertenece a la estructura estatal y, por lo tanto, allí los mecanismos institucionales de la relación bilateral pueden actuar a través de acciones directas, o de recomendaciones en el caso de los Comités, para incidir en la progresiva concreción de una atención de la familia que resulte funcional al derecho de toda mujer a educarse, y con respecto a las universidades privadas también es posible tomar medidas en pos del mismo objetivo.

Sin embargo, en el plano conceptual, lo que los Estados y sus entes territoriales hagan a favor de las mujeres que estudian, independientemente de si son madres o no, se inscribe en el conjunto de medidas que están obligados a adoptar para eliminar la discriminación de la mujer en la esfera de la educación. Visto el problema de este modo, a los Comités de Integración les incumbe actuar con miras a la eliminación de toda discriminación contra la mujer en dicha esfera, entendiendo que si el hecho de tener

²⁴ Acta del XXVIII Comité de Integración, 2010.

²⁵ Recomendación General N° 21 (1994).

hijos acarrea consecuencias negativas en orden al ejercicio de su derecho a la educación es porque la condición social de la maternidad, en un contexto de inadecuada atención familiar, se erige en un factor de discriminación.

En el Comité de Los Lagos, en el período 2006-2009, sesionó una Subcomisión de Familia al interior de la Comisión de Asuntos Sociales. No se constituyó en 2010 por ausencia de representantes argentinos y tampoco registra actividad en los años siguientes. Esta desaparición de escena deja a la Comisión de Género y Políticas Públicas del mismo Comité sin la posibilidad de una labor coadyuvante de la suya en relación con los derechos que intenta promover y proteger. Si en próximas reuniones se constituyera la Subcomisión de Familia, podría incluso asumir nuevos roles, como apoyar la efectiva vigencia del derecho a la reunificación familiar en el caso de personas migrantes y refugiadas o solicitantes de asilo²⁶.

Lo positivo de esa Subcomisión era su existencia misma. Dotada de los cambios necesarios, contribuiría a la realización de los derechos que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagra en beneficio de la familia y de sus miembros, al igual que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁷.

En la Subcomisión de Género del Comité Paso Agua Negra “se consideró el problema de la violencia intrafamiliar, coincidiéndose en la importancia de entregar herramientas a las mujeres que apunten a su plena autonomía y empoderamiento”. Esto sucedió en el marco del encuentro realizado en La Serena los días 8 y 9 de junio de 2010, en el que hubo también un intercambio de experiencias en materia de incorporación de mujeres en empresas mayoritariamente integradas por hombres, pero en el período 2011-2012 la Subcomisión no se constituyó.

²⁶ La ley argentina de migraciones, ley 25.871(B.O., 21/01/2004), reconoce ese derecho en su artículo 10, lo mismo que la ley 26.165 (B.O., 01/12/2006), Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado (art. 2). La ley chilena 20.340 (D.O., 25/04/2009), sobre protección de refugiados, también lo reconoce.

²⁷ El Pacto, en su artículo 10, establece que se debe conceder a la familia la más amplia protección y asistencia posibles. Similares términos utiliza el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 23, agregando que los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos” (art. 23.4).

Retomando la cuestión de la igualdad de derechos y de oportunidades entre mujeres y hombres, en el Comité El Pehuenche, en 2010, la Comisión de Género acordó pedir a las autoridades competentes la organización de un encuentro binacional en 2011 sobre la situación de la mujer en la promoción de la igualdad de oportunidades y en materia de acceso a los derechos reconocidos, tomando como marco de referencia la CEDAW. Vale aclarar que no es posible todavía la inclusión del Protocolo Facultativo de la CEDAW en la tarea que llevan a cabo esa Comisión y las Comisiones de Género de otros Comités, pues sólo Argentina ha ratificado el Protocolo²⁸.

En el XXIII Comité de Integración NOA-Norte Grande (2011), la Mesa de Género trató el tema del acoso sexual en el espacio laboral y público, y en el acta del encuentro se lee que otro asunto tratado allí fue el “abordaje desde la perspectiva de la Resolución 1325 en el tema de desastres naturales fronterizos”.

Más allá de la imprecisión, no hay duda que se hace referencia a la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aprobada el 31 de octubre de 2000. Esta resolución reconoce que la plena participación de la mujer en el proceso de paz contribuye al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad internacionales, y sobre esa base insta a los Estados miembros de la Organización “a velar por que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos”.

Expresa además la voluntad del Consejo de incorporar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz, instando al Secretario General a velar por que, cuando sea procedente, las operaciones sobre el terreno incluyan un componente de género. También insta a todas las partes en un conflicto armado a adoptar medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia por razón de género.

Lo que proponen entonces los delegados de la Mesa de Género de aquel Comité que congrega a las provincias y regiones nortenas de ambos países es la aplicación

²⁸ Argentina ha ratificado el Protocolo el 20 de marzo de 2007.

analógica de la resolución 1325 (2000), tanto de las medidas referidas como de otras previstas en la resolución, en lo que fuere pertinente.

La misma Mesa de Género propuso en 2012 realizar en cada país, en el segundo semestre de ese año, un estudio conjunto de la violencia de género o violencia intrafamiliar y, en el mismo plazo, analizar la cuestión del desarrollo económico de la mujer, intercambiando experiencias y propuestas de trabajo integrado.

En el Comité ATACALAR, la Comisión de Género ha acordado en el XV Comité (2012) crear, antes del 30 de marzo de 2013, un Observatorio de Violencia de Género a través de un portal electrónico diseñado por Catamarca y Atacama.

También se ha decidido que Atacama remita al Servicio Nacional de Mujeres (SERNAM) la ley argentina de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (ley N° 26.485), para el estudio y eventual incorporación del concepto de violencia simbólica en la legislación chilena²⁹, y que el SERNAM envíe a las provincias argentinas información sobre el programa Chile Acoge Prevención Violencia Intrafamiliar.

En el marco de la Convención de Belém do Pará los Estados partes han asumido el compromiso de adoptar medidas específicas para “promover la cooperación internacional para el intercambio de ideas y experiencias y la ejecución de programas encaminados a proteger a la mujer objeto de violencia”³⁰.

Lo dicho con anterioridad revela que en los Comités de Integración hay esfuerzos en ese sentido, y una nueva prueba de ello es el acuerdo logrado en la Comisión de Género y Políticas Públicas del Comité de la Región de Los Lagos, en 2010, para realizar intercambios a nivel municipal de experiencias en relación con la

²⁹ Según el artículo 5 de dicha ley (B.O., 14/04/2009) por violencia simbólica se entiende “la que a través de patrones estereotipados, mensajes, valores, íconos o signos transmita y reproduzca dominación, desigualdad o discriminación en las relaciones sociales, naturalizando la subordinación de la mujer en la sociedad”

³⁰ Artículo 8, literal *i*. Además, en la XXXIX Reunión del Consejo del Mercado Común (MERCOSUR), celebrada en 2010, se ha subrayado la importancia de promover el intercambio de experiencias en el área de los derechos de la mujer.

educación, al igual que la definición como temas prioritarios para la macrorregión, por la Mesa de Género del Comité ATACALAR, del intercambio de experiencias sobre atención, tratamiento y prevención en materia de violencia contra la mujer y de otros intercambios de información y experiencias (acerca de la institucionalidad en cuestiones de género, del embarazo de adolescentes, del acceso de la mujer al trabajo, salud, etc.).

Las delegaciones de esa Mesa propusieron, en el marco del XIV Comité de Integración ATACALAR (2010), que el intercambio de experiencias en el área de prevención de la violencia contra la mujer se lleve a cabo a través de encuentros entre equipos especializados de las provincias de Tucumán y La Rioja y de los Centros de la Mujer y Casas de Acogida del SERNAM de Atacama. Otra propuesta formulada en esa ocasión fue la de generar acciones conjuntas de prevención de la violencia contra la mujer.

La Mesa de Género del Comité Cristo Redentor convino, en el XXXI Encuentro de este Comité (2012), realizar un nuevo Foro sobre Género y Trata de Personas incorporando a la Secretaría de Deportes, Ministerio de Desarrollo Social, Gobiernos Locales, Justicia Federal, Policía de Investigaciones, Carabineros y actores relacionados con el tema. El anterior -Foro Interregional sobre Género, Legislación y Políticas Públicas- se realizó en Mendoza en 2011.

La Comisión de Género del Comité de la Región de Los Lagos se ha mostrado preocupada por generar acciones determinadas con perspectiva de género a fin de transversalizar esa perspectiva en la actividad de las demás Comisiones del Comité³¹.

La violencia contra la mujer -invariablemente denominada “violencia de género” en las actas de los Comités- se traduce en altas cifras de femicidio en Argentina y Chile, alimentadas por un patrón común: la asociación entre la tolerancia de la sociedad con respecto a tal tipo de violencia y la impunidad que gozan los agresores, a quienes no se sanciona o se sanciona débilmente. Esta combinación es “nefasta para las mujeres que cada día sufren agresiones más frecuentes y más graves”³².

³¹ Acta del XXVIII Comité de Integración de la Región de Los Lagos, 2010.

³² Bianco, M., “Entre la impunidad y la tolerancia”, *Clarín*, 1 de marzo de 2013, p. 31.

Durante 2012 se cometieron 255 femicidios en la Argentina y la provincia de Buenos Aires es la que registra el mayor número de casos (77). En Santa Fe hubo 23 casos, cuatro más de los 19 que ocurrieron en Córdoba y Salta, mientras que Mendoza, con 15 casos, Santiago del Estero (12) y Tucumán (11) siguen en orden de importancia³³.

Al trasladar estas cifras al ámbito geográfico abarcado por los Comités de Integración, se comprueba que es en el área de los Comités NOA-Norte Grande y ATACALAR donde la violencia contra la mujer alcanza una magnitud mayor. Si a los casos de Santa Fe, Córdoba, Salta, Santiago del Estero y Tucumán se suman los 6 de Jujuy y los 3 de La Rioja, el resultado revela que 93 de los femicidios cometidos en 2012 en el país tuvieron lugar en provincias que participan de esos Comités.

A su vez, los 15 casos de Mendoza son un llamado de atención para el Comité Cristo Redentor y hacen que la decisión de los integrantes de su Mesa de Género de velar por la incorporación, en la organización de eventos públicos binacionales, de una pauta publicitaria con mensajes vinculados a la prevención de la violencia contra la mujer adquiera más relevancia³⁴.

En ocasión de la XLI Reunión del Consejo del Mercado Común, los Estados partes y asociados del MERCOSUR manifestaron su compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, en temas tales como participación política y económica, acceso a la justicia, erradicación de la pobreza, lucha contra todas las formas de violencia, explotación, discriminación, feminización de la pobreza, igualdad de oportunidades en el trabajo, acceso a la educación, salud sexual y reproductiva, prevención del VIH y otras enfermedades de transmisión sexual.

Buena parte de estos problemas no están siendo tratados todavía en los Comités argentino-chilenos. Convendría, pues, que fueran tenidos en cuenta para elaborar la agenda respectiva.

³³ Según los datos del Observatorio de Femicidios en Argentina “Adriana Marisel Zambrano”, publicados por *Clarín*, 1 de marzo de 2012, p. 31.

³⁴ Esa decisión fue adoptada en la reunión 2012 del Comité Cristo Redentor.

En aquella reunión del Consejo del Mercado Común se acordó también “realizar todos los esfuerzos para la eliminación de la violencia contra las mujeres por medio de la actualización de la legislación pertinente”, de conformidad con la CEDAW y la Convención de Belém do Pará, y la adopción de políticas públicas orientadas a la transformación de los patrones socioculturales que reproducen la violencia y la discriminación contra la mujer³⁵.

Y en la XLIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común, los Estados partes y asociados del MERCOSUR reafirmaron “que las mujeres cumplen un papel fundamental en la producción de alimentos y en la administración de los recursos naturales, y que la construcción de un mundo sustentable y democrático solamente será posible con la garantía de la igualdad entre hombres y mujeres”. Reafirmaron, asimismo, “su compromiso de promover el empoderamiento de las mujeres para que ellas desarrollen plenamente sus capacidades de participación en la administración del ecosistema y el control de la degradación ambiental”³⁶.

Estos principios y compromisos alertan sobre la necesidad de incorporar una perspectiva de género en la labor de los Comités de Integración en las áreas de producción, medio ambiente y recursos naturales.

Los derechos de las niñas y las adolescentes tienen poco espacio en la agenda de los Comités, salvo en el caso de la trata de personas y en el de las estudiantes madres. Del relevamiento realizado surge que los participantes en la Subcomisión de Juventud, en ocasión del XIX Comité de Integración Paso Agua Negra (2010) decidieron un intercambio de expertos sobre problemas comunes, como el embarazo adolescente.

4.6 Pueblos indígenas

El Comité del Paso Agua Negra fue el primero en incorporar la cuestión de los pueblos indígenas. Lo hizo en 2007, en el encuentro realizado en San Juan. Allí surgió una propuesta en la Subcomisión de Cultura, resumida en el acta del encuentro con estas

³⁵ Comunicado conjunto de los Estados Partes y Estados Asociados del MERCOSUR, XLI Reunión del Consejo del Mercado Común, Asunción, 29 de junio de 2011.

³⁶ Comunicado conjunto de los Estados Partes y Estados Asociados del MERCOSUR, XLIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común, Mendoza, 29 de junio de 2012.

palabras: “En relación a la comunidad huarpe, como rescate de nuestros valores de la cultura de pueblos originarios, se propone su inclusión, reconocimiento y valoración, asumiendo la necesidad de su incorporación y articulación de acciones tendientes a la integración binacional”.

El objetivo fijado en aquella oportunidad representa un acercamiento a ciertos postulados de la Declaración de las Naciones sobre Derechos de los Pueblos Indígenas: a) los pueblos y las personas indígenas “tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas”; y b) tales pueblos “tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado”³⁷.

En 2009 la Subcomisión de Cultura del Comité Agua Negra propuso crear una Mesa o Subcomisión especialmente dedicada a los pueblos originarios, con participación de sus representantes en Argentina y Chile, instituciones gubernamentales relacionadas con la cuestión y organizaciones no gubernamentales.

Uno de los acuerdos alcanzados allí ese año fue el de realizar el II Congreso Binacional “Raíces de Etnicidad” el año siguiente en San Juan, actividad que se describe en el acta final de la reunión como “compromiso de participación amplio, integrando al mundo académico, pueblos originarios y autoridades de Argentina y Chile”. En 2010 la Subcomisión acordó esperar el desarrollo del Segundo Congreso Binacional antes de considerar la creación de una Subcomisión de pueblos originarios, y dos años después se interesó por conocer el estado del proyecto “Segundas Jornadas de Raíces de Etnicidad”, remarcando que se trata de una meta de la Subcomisión desde 2009. Vale recordar que el I Congreso “Raíces de Etnicidad” se realizó en Coquimbo en septiembre de 2007.

Hay que tomar nota también de la preocupación de la Subcomisión de Cultura del Comité NOA-Norte Grande por el “fortalecimiento del protagonismo de los pueblos

³⁷ Artículos 2 y 5 de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

indígenas en el proceso de integración”³⁸. De la compulsa de las actas de las reuniones posteriores surge que en el XXIII Comité de Integración (2011) los participantes acordaron que “cada delegación elabore un breve abstracto de las características vinculatorias al quehacer de los pueblos originarios de cada región” y, por otro lado, se informó del cumplimiento de la primera etapa del proyecto de restauración de los menhires de El Mollar (Tucumán), habiendo participado en la asistencia técnica profesionales locales junto con miembros de comunidades originarias de la región.

El objetivo de la Subcomisión de Cultura del Comité ATACALAR de “propender al fortalecimiento de la identidad cultural de la Región ATACALAR a través del reconocimiento de los pueblos originarios que en ella se asientan” ha sido esbozado en 2010, aunque no se han definido hasta el presente acciones concretas para avanzar hacia esa meta.

La intención proclamada ese mismo año por la Subcomisión de Cultura y Patrimonio del Comité Cristo Redentor de “recuperar y revalorizar las culturas originarias y su patrimonio arquitectónico y paleontológico” no ha tenido repercusión en la labor posterior.

En 2011 la Comisión de Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología del Comité de Integración Austral examinó la cuestión de los pueblos indígenas y su relación e interacción con los Gobiernos, punto incorporado al trabajo de la Comisión en 2010 a partir del caso del Plan de Cobertura Total y Modelo de Gestión Operativo Dirigido a Etnias de los Canales Australes, elaborado en Chile por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Tales etnias se conocen como pueblos canoeros australes.

En noviembre de 2012, a instancias de esa Comisión, se desarrollaron las Primeras Jornadas Binacionales de acercamiento y conocimiento institucional público en materia de desarrollo de los pueblos originarios de ambos países. La actividad fue organizada por la Oficina de Asuntos Indígenas de Punta Arenas en colaboración con el Gobierno de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

En Comodoro Rivadavia, en el marco del XXII Encuentro del Comité de Integración Austral (2012), las delegaciones participantes en la Subcomisión de Cultura

³⁸ Acta del XXII Encuentro de dicho Comité, en Tucumán, los días 5 y 6 de agosto de 2010.

y Patrimonio coincidieron en solicitar la creación de una Subcomisión de Pueblos Originarios dentro de la Comisión de Derechos Humanos, Mujer e Igualdad de Oportunidades. Es un paso que había que dar, y luego, una vez concretado el pedido y con el trabajo de la Subcomisión a la vista, llegará el momento de analizar su contribución a la inclusión de los pueblos indígenas en el proceso de integración.

La aplicación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes³⁹, adoptado en 1989, asegura tanto la consulta a los pueblos indígenas como su participación en la adopción de decisiones sobre cuestiones que les concierne, si bien en la mayoría de los países latinoamericanos no se ha aprobado aún legislación secundaria para reglamentar los compromisos adquiridos en dicho Convenio, siendo el tema de la consulta previa “un ejemplo muy contencioso”⁴⁰. Chile ha implementado algunas medidas, aunque no sin controversia.

Hay que tener en cuenta, además, que el fortalecimiento del protagonismo de los pueblos indígenas debe hacerse sobre la base de lo previsto en el artículo 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, que reconoce el derecho de tales pueblos “a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones”.

Ha de considerarse también que “los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado” (art. 19, Declaración).

Superando uno de los puntos débiles del Convenio 169, que garantiza el derecho a la consulta previa pero no que los resultados de la consulta sean tomados en cuenta, la

³⁹ Aprobado por ley 24.071 y publicado en el Boletín Oficial del 20 de abril de 1992. Fue ratificado en el año 2000. Chile ratificó el Convenio 169 en 2008 y fue publicado en el Diario Oficial del 14 de octubre de 2008.

⁴⁰ Sieder, R., “Pueblos indígenas y derecho (s) en América Latina”, en Rodríguez Garavito, C. (coord.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2011, p. 308.

Declaración “efectivamente reglamenta un derecho potencial de veto por parte de los pueblos indígenas y resalta la necesidad de llegar a un consenso entre las partes”⁴¹.

En Chile, la ley 20.417, que fue promulgada en enero de 2010 y modifica la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente⁴², establece en su artículo 4°: “Es deber del Estado facilitar la participación ciudadana, permitir el acceso a la información ambiental y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente. Los órganos del Estado, en el ejercicio de sus competencias ambientales y en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental, deberán propender por la adecuada conservación, desarrollo y fortalecimiento de la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales de los pueblos, comunidades y personas indígenas, de conformidad a lo señalado en la ley y en los convenios internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes”.

De este modo, se ha procurado la adecuación del Derecho interno a los compromisos asumidos en virtud del Convenio 169, ratificado por Chile en 2008; entre ellos, el contemplado en el artículo 7.4 de dicho instrumento: “Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan”.

Teniendo en cuenta lo anterior e invocando el artículo 6 del Convenio 169, que impone la obligación a los gobiernos de “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”⁴³, el gobierno chileno convocó a una consulta para que las personas e instituciones representativas de los pueblos indígenas manifestaran su opinión sobre el procedimiento para la participación indígena en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), ante la necesidad de modificar su

⁴¹ *Ibíd.*, p. 311.

⁴² Diario Oficial, 26 de enero de 2010.

⁴³ El párrafo 2 de dicho artículo agrega que “las consultas llevadas a cabo en la aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

Reglamento a fin de incorporar los requerimientos derivados de la reforma a la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

La convocatoria se inscribe en el denominado “proceso histórico” de consultas a los pueblos indígenas, anunciado en marzo de 2011 y basado en el decreto supremo N° 124 de 2009⁴⁴, que reglamenta de manera provisoria la consulta y participación previstas en el artículo 34 de la Ley Indígena.

Tal decreto supremo es objeto de críticas por no haber sido consultado previamente con los pueblos indígenas y no cumplir las normas internacionales de derechos humanos aplicables a la consulta. Estos cuestionamientos han sido recogidos en el Informe Anual 2010 del Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile⁴⁵.

En la Argentina no se ha dictado todavía una ley que reglamente la consulta previa a los pueblos indígenas, pese a que el Convenio 169 ha sido ratificado por el país el 3 de julio de 2000. El debate sigue abierto, como demuestra la realización de la jornada sobre “El derecho a la consulta a los pueblos indígenas”, el 2 de julio de 2012 en el ámbito de la Cámara de Diputados de la Nación⁴⁶, y del segundo seminario “Los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Ámbito Universal y Nacional”, organizado por la Oficina Regional de América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo de la Nación y la Defensoría del Pueblo de Tucumán, y desarrollado el 23 y el 24 de julio de 2012 en Horco Molle, Yerba Buena, provincia de Tucumán.

⁴⁴ Diario Oficial, 25 de septiembre de 2009.

⁴⁵ El Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile es un organismo estatal autónomo que ha sido creado por ley 20.405 (2009). En su primer Informe Anual, correspondiente a 2010, hizo las observaciones mencionadas. En septiembre de 2009, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas había recomendado que el reglamento provisorio de consultas fuera previamente consultado con dichos pueblos y cumpliera las normas y principios internacionales aplicables en la materia.

⁴⁶ Participaron la Asociación de Abogados en Derecho Indígena y representantes de los pueblos mapuche (Confederación Mapuche de Neuquén), huarpe, kolla (Comunidades y Organizaciones Kolla de Salta) y de la comunidad qom La Primavera (Formosa), según la información disponible en <http://parlamentario.com/>

Existe entonces, por el lado chileno, un régimen legal en materia de consulta previa a los pueblos indígenas que no es definitivo ni ha sido legitimado por los propios interesados, y, por el lado argentino, falta la regulación correspondiente en esa materia.

En la Subcomisión de Cultura y Patrimonio de la Comisión de Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología del Comité de Integración Austral las dos delegaciones han coincidido, en la reunión de Comodoro Rivadavia, en realizar el primer encuentro binacional de pueblos originarios en Punta Arenas en septiembre de 2013.

El encuentro será una oportunidad para que los pueblos originarios de la región expresen sus puntos de vista y pongan de manifiesto sus aspiraciones en torno al derecho a consulta previa y los demás derechos de los que son titulares.

4.7 Migraciones

La Subcomisión de Migraciones de cada una de las Comisiones de Facilitación Fronteriza de los Comités de Integración centra su labor en tres ejes fundamentales: 1) Acuerdo sobre Documentos de Viaje del MERCOSUR y Países Asociados del 1 de julio de 2008; 2) Convenio bilateral firmado el 30 de octubre de 1947 y modificado en 1991, y 3) Acuerdo sobre Verificación de Egreso e Ingreso de Menores de Edad de MERCOSUR, suscrito en 2006.

El Convenio de Tránsito de Pasajeros de 1947 prevé que los nacionales de Chile y de Argentina “podrán ingresar por los caminos internacionales o por las rutas aéreas o marítimas de ambos países, presentando ‘Pasaporte válido sin visar, Libreta de Enrolamiento o Cédula de Identidad’”. Establece también que no podrán permanecer por más de tres meses en el país que visiten ni desempeñar allí actividad o empleo remunerados, aunque exceptúa de esta regla a los obreros que se trasladen de un país a otro para trabajar en faenas agrícolas, ganaderas o mineras, siempre que tengan un permiso consular para tal efecto. En estos casos la permanencia no podrá exceder de seis meses.

El Acuerdo sobre Documentos de Viaje⁴⁷, luego de puntualizar en su preámbulo “que es deseo de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR profundizar las relaciones entre sí y avanzar en medidas que permitan consolidar el proceso de integración regional” y que resulta conveniente perfeccionar las normas comunitarias relativas a los documentos que habilitan el tránsito de personas en el territorio de esos Estados “con miras a generar las condiciones para la libre circulación de personas en el ámbito comunitario”, dispone reconocer la validez de los documentos de identificación personal de cada Estado parte y asociado como documentos de viaje hábiles para el tránsito de nacionales y/o residentes regulares de dichos Estados por el territorio de los mismos⁴⁸.

A los efectos del Acuerdo se entiende como tránsito el movimiento de nacionales o residentes regulares provenientes del territorio de alguno de los Estados partes o asociados sin que sea necesario que provengan de su país de origen o residencia, mientras que se considera residentes regulares a aquellas personas extranjeras que han accedido a una residencia o radicación permanente, temporaria o provisoria conforme la legislación migratoria del Estado parte o asociado del MERCOSUR donde cada una de tales personas resida, siempre que, como consecuencia de ello, la legislación la habilite a ser titular de alguno de los documentos de viaje autorizados.

Los extranjeros con residencia regular en alguno de los Estados de que se trata podrán transitar con los documentos de viaje hábiles por el territorio de tales Estados, siempre que, por motivo de su nacionalidad, no se requiera la visa consular en el Estado en cuyo territorio ingresa. En caso contrario, debe utilizar el pasaporte de su nacionalidad y el visado correspondiente.

⁴⁷ Aprobado por Decisión del Consejo Mercado Común N° 18/08, y modificado por el Acuerdo Modificatorio del Anexo del Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados, aprobado en Asunción, Paraguay, el 15 de marzo de 2012.

⁴⁸ Los documentos de identificación personal reconocidos como hábiles son, en el caso de Argentina, la Cédula de Identidad expedida por la Policía Federal, el Documento Nacional de Identidad, el Pasaporte, la Libreta de Enrolamiento y la Libreta Cívica, y, en el caso de Chile, la Cédula de Identidad y el Pasaporte. Cuando la fotografía genere dudas sobre la identidad del portador del documento se podrá solicitar otra documentación que resulte efectiva para subsanar tal circunstancia, según lo previsto en el artículo 1 del Acuerdo.

El Acuerdo, según dispone su artículo 7, “no obstará a la aplicación de normas o disposiciones vigentes en cada Parte que sean más favorables para el tránsito de los nacionales y/o residentes regulares”. Ahí está consagrado el principio *pro persona*, que manda aplicar al caso concreto la norma más favorable a la persona: si un tratado reconoce cierto derecho de manera más amplia que la ley fundamental, prevalece el tratado, pero la situación será a la inversa si es el texto constitucional el que protege mejor un derecho, y si existe una ley que es más generosa que una norma constitucional o que un tratado prevalecerá el precepto legal⁴⁹.

El Acuerdo sobre Procedimiento para la Verificación de la Documentación de Egreso e Ingreso de Menores entre Estados Partes y Estados Asociados del MERCOSUR, de 2006, celebrado con la finalidad de evitar el tráfico de niñas, niños y adolescentes en dicho espacio, contempla que a los efectos de autorizar la salida y el ingreso de menores se debe acreditar su identidad, ante la respectiva autoridad migratoria, con la documentación de viaje reconocida como válida.

Si correspondiere, debe exigirse la autorización de viaje, “otorgada según la legislación del país de residencia”, y en el caso de que el menor viaje acompañado por ambos padres, y no sea necesario por ello una autorización de viaje expresa, se debe acreditar el vínculo de filiación ante las autoridades de control migratorio del país de egreso y del país de ingreso.

Cualquier persona que egrese del territorio argentino por un paso terrestre con destino a Chile o ingrese al territorio argentino desde Chile por la misma vía debe presentar también la Tarjeta Única Migratoria, tal como establece el Acuerdo sobre Tarjeta Única Migratoria de 1991. El formulario puede completarse e imprimirse para ser presentado en el momento del egreso o ingreso ante la autoridad migratoria y, de esa manera, agilizar el trámite correspondiente⁵⁰.

En 1995 Chile eliminó la exigencia del salvoconducto de salida para extranjeros residentes en el país y en 1996 se suscribió un acuerdo entre ambos países para la

⁴⁹ Piza Rocafort, R. y Trejos, G., *Derecho internacional de los derechos humanos: la Convención Americana*, San José de Costa Rica, Editorial Juricentro, 1989, p. 67.

⁵⁰ La Tarjeta Única Migratoria se expide, en el caso de Argentina, por la Dirección Nacional de Migraciones. La información al respecto está disponible en www.argentina.gov.ar

supresión de la legalización consular en las venias y autorizaciones de viajes de menores de edad. Argentina y Chile firmaron en 1997 el Tratado sobre Control Integrado de Frontera⁵¹. Su Reglamento y un Memorándum de Entendimiento relativo al tema fueron firmados en 2002, en tanto que el Acuerdo Complementario sobre la Coordinación de Apertura y Cierre de Pasos Fronterizos data de 1998.

El Entendimiento sobre Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, firmado el 7 de diciembre de 1999, da a los ciudadanos nacionales o naturalizados de uno de tales Estados, o a sus residentes legales, a su vez nacionales o naturalizados de otro Estado parte o asociado del MERCOSUR, que se domicilien en localidades contiguas de dos o más Estados partes o asociados, la posibilidad de obtener la credencial de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF).

Esta credencial permite a su titular “cruzar la frontera, con destino a la localidad contigua del país vecino, mediante un procedimiento ágil y diferenciado de las otras categorías migratorias”. Está previsto que la credencial se obtenga en forma voluntaria y que no reemplace al documento de identidad, “el que puede ser, ocasionalmente, requerido al titular”. Los Estados partes y asociados pueden definir el área de cobertura geográfica de la credencial de TVF, así como el plazo de permanencia que habilita dicha credencial.

En diciembre de 2000 se firmó el Acuerdo sobre Exención de Visa entre los Estados Partes del MERCOSUR, que beneficia a artistas, profesores, científicos, deportistas, periodistas, profesionales y técnicos especializados, y a fines de 2002 el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile⁵², aprobado en Argentina por la ley 25.902, promulgada de hecho en

⁵¹ A los efectos del Tratado se entiende por control “la aplicación de todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados, referentes al paso de la frontera por personas, así como a la entrada, salida y tráfico de los equipajes, mercancías, cargas, vehículos y otros bienes por los puntos habilitados de la frontera”, y por control integrado se entiende “la actividad realizada en uno o más lugares, utilizando procedimientos administrativos y operativos compatibles y semejantes en forma secuencial y, siempre que sea posible, simultánea, por los funcionarios de los distintos organismos de ambos Estados que intervienen en el control” (art.1). El Reglamento del Tratado establece que en caso de existir acuerdos sobre Tránsito Vecinal Fronterizo, los controles migratorios se ajustarán a lo establecido en ellos.

⁵² Una consecuencia indirecta del Acuerdo fue la puesta en marcha por Argentina del “Programa de Normalización Documentaria Migratoria Patria Grande”. Véase Domenech, E., “La agenda política de las

julio de 2004. También se suscribió en ese momento el Acuerdo de Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

El Acuerdo de Residencia, al que se ha adherido Perú en 2011, garantiza la libre residencia de nacionales de cualquiera de los Estados Partes en el territorio de otro Estado que también sea parte, con la mínima exigencia de acreditar la nacionalidad y la carencia de antecedentes penales, entre otros requisitos. El tratado permite también que las personas migrantes de alguno de esos países goce en cualquier otro de ellos de los mismos derechos civiles, económicos, sociales y culturales que los nacionales del Estado receptor. Consagra, además, el principio de la reunificación familiar, así como el derecho a la transferencia de remesas al país de origen y la igualdad de trato de personas nacionales y extranjeras con respecto al acceso a un trabajo y la aplicación de las leyes laborales. El Acuerdo debe ser aplicado sin perjuicio de normas o disposiciones internas de cada Estado parte que sean más favorables a los inmigrantes.

También reconoce el Acuerdo de 2002 el derecho de los hijos de inmigrantes que hubieran nacido en el territorio de uno de los Estados partes a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad, de conformidad con las respectivas legislaciones internas. Asimismo, reconoce a los hijos de los inmigrantes el derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción, precisando que “el acceso a las instituciones de enseñanza preescolar no podrá denegarse o limitarse a causa de la circunstancial situación irregular de la permanencia de los padres”⁵³.

En Argentina se considera residente temporario a toda persona nativa de Estados Partes del MERCOSUR, Chile y Bolivia que ingrese al territorio nacional, salvo que lo haga como residente transitorio en alguna de las subcategorías previstas en la ley⁵⁴. En

migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina”, *Revue Européenne de Migrations Internationales*, vol. 23, n° 1, 2007, pp. 71-94. Véase también Chueca Sancho, Ángel, “La libre circulación de personas en Suramérica”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 2, n° 1, 2008.

⁵³ Todos los derechos mencionados están consagrados en el artículo 9 del Acuerdo.

⁵⁴ Según el artículo 24 de la ley 25.871 (B.O., 21/01/2004), tales subcategorías son, entre otras, las siguientes: a) turistas; b) pasajeros en tránsito; c) tránsito vecinal fronterizo; d) tripulantes del transporte internacional; e) trabajadores migrantes estacionales.

el primer supuesto, la autorización para permanecer en el país se extiende a dos años, prorrogables, con entradas y salidas múltiples⁵⁵.

En el momento de transición que llevó finalmente a que los Comités de Frontera se convirtieran en Comités de Integración una noticia mejoró el clima de trabajo en el seno del Comité NOA-Norte Grande. Reunido en Antofagasta los días 8 y 9 de junio de 2005, la delegación argentina informó que apenas dos días antes de la fecha de comienzo de la reunión del Comité la Dirección Nacional de Migraciones dispuso que a los nacionales de los países limítrofes que ingresen a la Argentina como turistas se les otorgue un plazo de permanencia de 90 días susceptible de prórroga por el mismo plazo.

En el acta de la reunión “se destaca de manera particular esta información”, teniendo en cuenta que la medida a que se refiere había sido solicitada con insistencia por las delegaciones de Chile en los diferentes Comités de Frontera.

El 10 de diciembre de 2009 se puso en marcha el sistema de control migratorio “Codo a Codo”, basado en información compartida entre ambos países, lo cual reduce los tiempos del control migratorio, pero el Acuerdo sobre Tránsito Vecinal Fronterizo entre Argentina y Chile, suscrito ese mismo año, no ha entrado en vigor aún. En 2012, la delegación chilena informó que el trámite de aprobación de dicho instrumento por el Congreso Nacional se encuentra avanzado⁵⁶.

Sin perjuicio de ello, las delegaciones participantes en la Subcomisión de Temas Migratorios de la Comisión de Facilitación Fronteriza del Comité de la Región de Los Lagos acordaron en 2010 evaluar la posibilidad de implementación de la Tarjeta Vecinal Fronteriza en los pasos Futaleufú, Encuentro y Río Manso.

En otro orden de cosas, hay que tener en cuenta que el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Aire y Mar que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptado en el

⁵⁵ Artículo 23, literal j), de la ley 25.871.

⁵⁶ Acta del XXII Encuentro del Comité de Integración Austral.

año 2000, obliga a Chile y Argentina en su condición de Estados partes⁵⁷. Rige, además, el Acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes entre los Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, firmado en Belo Horizonte el 16 de diciembre de 2004⁵⁸.

Por “tráfico ilícito de migrantes” se entiende, para los fines de dicho Protocolo, “la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material” (art. 3).

El Protocolo contempla medidas fronterizas. Dispone que, “sin perjuicio de los compromisos internacionales relativos a la libre circulación de personas, los Estados Partes reforzarán, en la medida de lo posible, los controles fronterizos que sean necesarios para prevenir y detectar el tráfico ilícito de migrantes” (art. 11.1).

Establece, asimismo, la obligación de adoptar medidas legislativas u otras medidas apropiadas para prevenir la utilización de medios de transporte explotados por transportistas comerciales para la comisión del delito de tráfico ilícito de migrantes (art. 11.2). Entre esas medidas, ha de preverse, “cuando proceda sin perjuicio de las convenciones internacionales aplicables”, la obligación de los transportistas comerciales “de cerciorarse de que todos los pasajeros tengan en su poder los documentos de viaje requeridos para entrar en el Estado receptor” (art. 11.3). Los Estados partes deben considerar la posibilidad de reforzar la cooperación entre los organismos de control fronterizo, estableciendo y manteniendo conductos de comunicación directos, entre otras medidas (art. 11.6).

Al analizar la actividad desplegada en 2012 por la Subcomisión de Migraciones de la Comisión de Facilitación Fronteriza de cada Comité argentino-chileno se constata que en el Comité NOA-Norte Grande, ambas delegaciones, teniendo en cuenta la singularidad de la geografía de la región, coincidieron en que resulta indispensable instalar carteles suficientes y adecuados que indiquen a los usuarios de los pasos

⁵⁷ Ratificado por Argentina el 19 de noviembre de 2002 y por Chile el 29 de noviembre de 2004. Publicado en el Boletín Oficial del 30 de agosto de 2002. Diario Oficial N° 38.088 del 16 de febrero de 2005.

⁵⁸ Boletín Oficial, 12 de junio de 2008.

fronterizos la obligatoriedad de someterse a los controles, ya que “esto evitará perjuicios a quienes ignoren la presencia de controles y dificultará la posibilidad de acción a redes de trata y tráfico de personas”, según expresa el acta de la reunión respectiva.

En el Comité ATACALAR hubo coincidencia en la necesidad de “extremar los recaudos tendientes a asegurar que todas las personas que traspasen el límite internacional se sometan a los controles fronterizos, como medida esencial en la lucha contra el tráfico y la trata de personas”.

En El Pehuenche, el acta respectiva da cuenta que las delegaciones “reafirmaron la plena aplicación de los acuerdos bilaterales y multilaterales que ambos países han suscrito en el ámbito migratorio”. Esto implica que se ha reafirmado la aplicación del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes.

En el Comité de Integración Austral, ambas delegaciones destacaron la existencia de comunicación permanente entre quienes llevan a cabo el control migratorio, lo que permite la actualización constante de información y “solucionar problemas con inmediatez”.

Con anterioridad, en la reunión de 2007 del Comité ATACALAR, los representantes de Gendarmería Nacional Argentina y Carabineros de Chile acordaron, en la Subcomisión de Coordinación y Cooperación Policial, “continuar manteniendo los enlaces radiales que se realizan diariamente en los pasos fronterizos de Pircas Negras y San Francisco”⁵⁹. Una medida similar fue acordada ese mismo año en el Comité NOA-Norte Grande y la Subcomisión de Temas Migratorios del Comité El Pehuenche ya mostró entonces preocupación por “la fluidez de las comunicaciones entre ambas partes”.

En 2009 las delegaciones participantes en la Subcomisión de Migraciones del Comité ATACALAR concordaron en la necesidad de informar a los pasajeros de la obligación de someterse a los controles migratorios ante las autoridades apostadas en el sector “Maricunga” y el sector “La Gruta” del paso San Francisco, “a fin de evitar permanencia ilegales en el territorio del país visitado”, según consigna el acta de la reunión.

⁵⁹ Acta del X Comité de Integración, Santiago del Estero, 18 y 19 de julio de 2007.

De modo que se ha venido trabajando en esos ámbitos para establecer y mantener los conductos de comunicación directos que requiere el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes.

El examen de las actas finales de las reuniones de los Comités permite observar que recién a partir de 2010 se utilizan los términos “tráfico de personas” o “tráfico ilícito de personas”. Este último término sólo aparece mencionado una vez, en el acta de la reunión de Córdoba del Comité ATACALAR, celebrada ese año. Tampoco se observan referencias específicas al Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Personas.

Argentina y Chile deben cooperar entre sí y con las organizaciones internacionales competentes, además de cooperar con organizaciones no gubernamentales y demás sectores de la sociedad civil, a fin de garantizar que en sus respectivos territorios se imparta una adecuada capacitación de personal para prevenir, combatir y erradicar las conductas que han de tipificarse como delito, “así como proteger los derechos de los migrantes que hayan sido objeto de esas conductas”. Tal obligación dimana del artículo 14 del Protocolo⁶⁰.

En la reunión de 2010 del Comité ATACALAR, en el seno de la Subcomisión de Cooperación y Coordinación Policial se arribó a la conclusión de que es necesario un “mayor intercambio y trabajo en conjunto por parte de las unidades especiales de Argentina y Chile en la región, en materia de narcotráfico, tráfico ilícito de personas, etc.”.

Esta conclusión no derivó del conocimiento de las obligaciones impuestas por el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, pero constituye un punto de partida para avanzar en el cumplimiento de esas obligaciones en el trabajo futuro del Comité.

⁶⁰ Al igual que la obligación de cada Estado parte de impartir a los funcionarios de inmigración y a otros funcionarios pertinentes capacitación especializada en la prevención de las conductas enunciadas en el artículo 6° del Protocolo y en trato humano de los migrantes objeto de esas conductas.

4.8 Libre circulación de personas

La declaración presidencial conjunta del 20 de agosto de 1999 anunció la creación de la Comisión Especial sobre Libre Circulación de Personas, que tendría el mandato de proponer las medidas necesarias para el libre tránsito de personas entre uno y otro país, sin perjuicio de los controles aduaneros y fitosanitarios.

La Comisión se constituyó el 17 de mayo de 2000 y dos días después una declaración presidencial conjunta expresaba la voluntad de elaborar un instrumento, por medio de ese mecanismo, para hacer efectiva la libre circulación de personas a todo lo largo de la frontera común.

En Buenos Aires, el 28 de agosto de 2003, Ricardo Lagos Escobar y Néstor Kirchner suscribieron la Declaración Presidencial Conjunta sobre Libre Circulación de Personas. Según este documento, ambos jefes de Estado, “convencidos que la libre circulación de personas es un factor de impulso al progreso, la amistad y el desarrollo de los pueblos, y con el ánimo de lograr una efectiva integración entre sus países”, decidieron “adoptar a partir del 1° de enero de 2004 las medidas necesarias para permitir el libre ingreso y egreso de ciudadanos argentinos y chilenos y de residentes permanentes en ambos países, por puestos fronterizos terrestres, aéreos y marítimos, con la sola exhibición del documento de identidad o de viaje, sin que ello implique modificar la legislación de cada país en materia de radicación de personas y de trabajo en sus distintas categorías”.

En Santiago, el 23 de octubre de 2003, los ministros del Interior de Chile y Argentina, en el marco de la Declaración suscrita por Lagos y Kirchner, acordaron implementar a partir del 1 de enero de 2004 la operatoria del libre movimiento de personas en los aeropuertos y pasos fronterizos terrestres de ambos países, y, para estos efectos, constituir grupos de trabajo con el objeto de desarrollar los procedimientos administrativos correspondientes, encabezados por las autoridades migratorias de ambos países. Asimismo, concordaron en gestionar la pronta puesta en marcha del régimen de Tarjeta Vecinal Fronteriza⁶¹.

⁶¹ Declaración de los Ministros del Interior de la República Argentina y la República de Chile sobre Libre Circulación de Personas (2003).

El Tratado de Maipú, “teniendo en cuenta que la libre circulación de personas constituye un objetivo fundamental del proceso de integración”, contempla el establecimiento de un Grupo Especial de Trabajo, “integrado por las autoridades nacionales competentes y coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores de las Partes”, que tendrá a su cargo la adopción de un proyecto de acuerdo con miras a la plena operatividad del objetivo de la libre circulación de personas (art. 25).

A su vez, el Protocolo Complementario del Tratado de Maipú para la Constitución de un Grupo Especial de Trabajo para la Adopción de un Acuerdo General sobre Libre Circulación de Personas (2009) reafirma en su preámbulo la firme voluntad de las partes “de avanzar hacia la plena integración mediante la implementación de un Sistema de Libre Circulación de Personas, como uno de sus pilares fundamentales” y establece que el Grupo Especial de Trabajo debe identificar los obstáculos a la libre circulación y preparar el proyecto del acuerdo que ha de versar, entre otras cosas, sobre las condiciones requeridas para el ingreso y egreso de personas, vehículos y bienes y contendrá también normas sobre el ingreso y egreso de menores e interdictos, la concesión de permisos de residencia, el otorgamiento de refugio y asilo, así como disposiciones relativas a la cooperación policial y la cooperación judicial, la extradición, el tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y precursores químicos, y la lucha contra el delito organizado transnacional⁶².

El Grupo Especial de Trabajo para la Adopción de un Acuerdo General sobre Libre Circulación de Personas se constituyó el 29 de septiembre de 2010 en Buenos Aires.

En el XXI Encuentro del Comité de Integración Austral, celebrado los días 17 y 18 de noviembre de 2011, se acordó, en el plenario de la Comisión de Controles Integrados y la Comisión de Facilitación Fronteriza, establecer un área de libre circulación de personas en el territorio conformado por la Isla Grande de Tierra del Fuego y la región de Magallanes. El acuerdo ha sido sometido a la consideración de los respectivos jefes de Estado para su puesta en práctica.

⁶² Diario Oficial, 21 de junio de 2010.

Esta iniciativa es compatible con lo previsto en el artículo 26 del Tratado de Maipú: “Sin perjuicio de la labor del Grupo Especial de Trabajo para alcanzar un proyecto de Acuerdo General sobre Libre Circulación de Personas, las Partes avanzarán a través de sus organismos competentes en el desarrollo de iniciativas tendientes a la libre circulación en ámbitos tales como la cooperación migratoria, el control integrado de fronteras, la facilitación aduanera y el mejoramiento de la infraestructura fronteriza, entre otros”.

En la declaración presidencial conjunta del 16 de marzo de 2012, emitida en ocasión de la visita de la jefa de Estado argentina a Santiago, ambos mandatarios han manifestado “su voluntad de estudiar soluciones prácticas que permitan una circulación de personas más fluida entre la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y la región de Magallanes y Antártica Chilena”, acogiendo “con beneplácito lo acordado en ocasión del XXI Encuentro del Comité de Integración Austral”. En consecuencia, han dejado constancia en el documento de su decisión de instruir “a los organismos competentes a presentar a la brevedad una propuesta de medidas a aplicar en forma simultánea a la libre circulación de personas en la zona austral”.

En la IV Reunión Binacional de Ministros, realizada el 8 de noviembre de 2012, se entendió prioritario avanzar en la suscripción de un acuerdo sobre libre circulación de personas, en el marco del Protocolo Complementario del Tratado de Maipú para la Adopción de un Acuerdo General sobre Libre Circulación de Personas, en conjunto con una propuesta de medidas operativas y de implementación de la infraestructura necesaria para la conectividad marítima entre Ushuaia y la isla Navarino.

Un tema tratado en 2005 en el Comité NOA-Norte Grande fue el de la libre circulación de personas, “impulsada oportunamente por los mandatarios de ambos países”, pero en el período subsiguiente no se registra ninguna iniciativa relacionada con la concreción del objetivo.

La cita de este antecedente responde a la finalidad de marcar que sólo en esa oportunidad se aludió, en el seno de los Comités, a la declaración conjunta firmada por Kirchner y Lagos. A propósito de ella, fijaba un procedimiento más simple para

alcanzar el objetivo de la libre circulación de personas que el establecido en el Protocolo que rige la cuestión en el presente.

En el Comité de la Región de Los Lagos, en ocasión de la XXIV Reunión, realizada en Concepción en 2006, se remarcó “la importancia de redoblar los esfuerzos para avanzar en la implementación de la libre circulación de personas”, según expresa el acta de la reunión.

Luego el Protocolo Complementario referido a la cuestión y la constitución del Grupo Especial de Trabajo creado para impulsar el acuerdo previsto allí relanzaron el tema, generando expectativas todavía insatisfechas.

En el período 2011-2012 ciertas voces reclamaron acelerar la consecución del objetivo. Así, en el acta del XXX Encuentro del Comité de Integración Región de Los Lagos se lee que el embajador Ginés González, jefe de la misión diplomática argentina en Chile, “instó a mejorar los procedimientos para seguir avanzando en la integración, expresando sus expectativas en cuanto a que esta instancia contribuye con soluciones para avanzar en la libre circulación”. A renglón seguido, el documento deja asentado que el encargado de negocios de la embajada de Chile en Argentina se pronunció en el mismo sentido.

Y la Comisión de Alcaldes e Intendentes del Comité de la Región de Los Lagos, en el XXX Encuentro (Puerto Varas, 2012), solicitó a las instituciones competentes que realicen los máximos esfuerzos para agilizar la circulación de personas y bienes entre los territorios comprendidos en el proceso de integración⁶³. Dos años antes había acordado trabajar en favor de la eliminación de las restricciones al transporte de pasajeros de Argentina a Chile.

Hablando del trabajo de la Comisión Especial sobre Libre Circulación de Personas, el Director de Límites y Fronteras de la Argentina dijo en su momento: “La idea es lograr, en algún momento, una completa apertura de las fronteras para el libre tránsito de personas entre Argentina y Chile. Naturalmente, conservando los controles aduaneros y fitosanitarios (...) En fin, la idea es un pequeño Schengen”⁶⁴. Más de una

⁶³ Acta de dicho Encuentro.

⁶⁴ Sanz de Urquiza, *op. cit.*, p. 144.

década después de que esas palabras fueron dichas, el pequeño Schengen aún se hace esperar.

4.9 Trabajadores migratorios

Tanto Chile como Argentina son Estados partes de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares⁶⁵, aprobada en 1990, si bien Chile ha formulado reservas y Argentina ha hecho la declaración a que se refiere el artículo 92.1 de la Convención⁶⁶.

De las ocho categorías de trabajadores migratorios previstas en la Convención, hay dos que suponen el cruce de frontera con frecuencia, incluso cotidianamente. Una es la de “trabajador fronterizo”, que es aquel que conserva su residencia habitual en un país vecino, al que normalmente regresa cada día o al menos una vez por semana.

Otra es la de “trabajador itinerante”, que es el trabajador migratorio que, aún teniendo su residencia habitual en un Estado, tiene que viajar a otro Estado, a más de Estado incluso, “por períodos breves, debido a su ocupación”.

Y una tercera, la de “trabajador por temporada” genera la necesidad de un par de desplazamientos anuales, como mínimo, pues se trata de alguien cuyo trabajo depende de condiciones estacionales y sólo se realiza durante parte del año⁶⁷.

Para estos trabajadores y trabajadoras, en especial para los que están encuadrados en las dos primeras categorías, la implementación del Acuerdo de Tránsito Vecinal Fronterizo es una necesidad imperiosa, como paso previo a la eliminación del

⁶⁵ Chile la ratificó el 21 de marzo de 2005 y Argentina el 23 de febrero de 2007. Publicada en el Boletín Oficial del 17 de enero de 2007 y en el Diario Oficial del 8 de junio de 2005.

⁶⁶ Chile formuló una reserva con respecto a las previsiones del artículo 22, párrafo 5, a las que considera no aplicables a Chile, y otra en relación con el artículo 48, párrafo 2, cuyas previsiones considera estar especificadas bajo los términos de las convenciones internacionales para evitar la doble tributación de las que sea parte o lo sea en el futuro. Argentina, con apoyo en el párrafo 2 del artículo 98, declaró que no se considera obligada por el párrafo 1 del mismo artículo, según el cual toda controversia que surja entre dos o más Estados Partes con respecto a la interpretación o la aplicación de la Convención y no se solucione mediante negociaciones será sometida a arbitraje a petición de uno de ellos, y si en el plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud de arbitraje las Partes no se ponen de acuerdo sobre la organización del arbitraje, cualquiera de las Partes podrá someter la controversia a la Corte Internacional de Justicia.

⁶⁷ Todas estas categorías de trabajadores migratorios están definidas en el artículo 2 de la Convención.

control fronterizo. Mientras tanto, se ven impedidos de ejercer en plenitud el derecho a salir libremente de su Estado de origen y del Estado de empleo, y hasta puede considerarse que ese derecho queda de tal forma sometido a una restricción incompatible con otros derechos reconocidos en la Convención⁶⁸.

La ley chilena N° 19.581, promulgada en 1998⁶⁹, crea, como categoría de ingreso de extranjeros al país, la de habitantes de zonas fronterizas, “para aquellos nacionales, residentes o radicados permanentes, de Estados que sean fronterizos con Chile y que tengan domicilio en la zona limítrofe a la frontera nacional” y estipula que “estas personas podrán ingresar mediante un documento denominado tarjeta vecinal fronteriza” (art. 1). El texto legal prescribe que las personas comprendidas en tal categoría no están autorizadas para ejercer trabajo remunerado o lucrativo.

El decreto N° 444⁷⁰, del 9 de febrero de 2010, aprueba el reglamento de la ley de habitantes de zonas fronterizas, según el cual “podrán ingresar al país bajo la categoría de Habitantes de Zonas Fronterizas, los nacionales de Estados que sean fronterizos con Chile, los residentes permanentes y los residentes en dichos Estados, que tengan domicilio en zona limítrofe a la frontera nacional, siempre que este mismo beneficio se contemple para los chilenos, residente permanente o residentes en Chile” (art. 2).

El mismo reglamento dispone que para acreditar la categoría señalada la persona debe poseer una Tarjeta Vecinal Fronteriza (TVF), que será otorgada por resolución del Ministerio del Interior, a través de las Gobernaciones Provinciales, y entregada por la Policía de Investigaciones de Chile. La confección de la TVF está a cargo de la Policía de Investigaciones.

La Tarjeta Vecinal Fronteriza, que tiene una validez de tres años, permite a su titular cruzar la frontera, con destino a la localidad chilena contigua, “mediante un procedimiento ágil y diferenciado de las otras categorías migratorias”, y permanecer en

⁶⁸ La Convención dispone que el derecho en cuestión “no estará sometido a restricción alguna, salvo las que sean establecidas por ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos o libertades ajenos y sean compatibles con otros derechos reconocidos en la presente parte de la Convención” (art. 8).

⁶⁹ Diario Oficial, 1 de septiembre de 1998.

⁷⁰ Publicado en el Diario Oficial del 18 de marzo de 2010.

el territorio chileno por el plazo máximo de siete días en cada oportunidad (art. 4 del reglamento). “Para estos efectos, se tendrá en especial consideración la reciprocidad internacional”, agrega dicho artículo⁷¹.

Con la legislación que mantiene vigente, Chile no está cumpliendo sus obligaciones como Estado parte de la Convención con respecto a la categoría de trabajadores fronterizos. No sólo porque no autoriza a los habitantes de zonas fronterizas de países vecinos a desempeñar un trabajo bajo relación de dependencia o autónomo en localidades chilenas contiguas a la frontera sino también porque, por esa vía, discrimina a dichas personas en razón de su nacionalidad o residencia, con lo cual viola la prohibición de discriminación contenida en el artículo 7 de la Convención.

Por su parte, Argentina ha adoptado en 2012 restricciones cambiarias que afectan el derecho de los trabajadores migratorios a enviar remesas a su país de origen, reconocido expresamente en la Convención⁷².

Especial consideración merece el Protocolo Adicional Específico al Tratado sobre Integración y Complementación Minera entre la República de Chile y la República Argentina para el proyecto Pascua-Lama⁷³, cuyo artículo 34 establece:

Cuando un trabajador sea contratado para cumplir sus tareas, prestar servicios o desarrollar efectivamente la actividad en un lado del Área de Operaciones, las Partes aplicarán en el ámbito laboral la legislación del país donde el trabajador cumpla sus tareas, preste sus servicios o desarrolle efectivamente la actividad. En el caso que las tareas se desarrollen indistintamente en ambos lados de la frontera, dentro del Área de Operaciones, se aplicará la ley del lugar de la

⁷¹ De acuerdo con los artículos 5 y 6 del reglamento, para obtener la TVF los interesados deben presentar documento de identidad vigente, además de una solicitud a la Policía de Investigaciones de Chile en el lugar habilitado de tránsito fronterizo que utilizarán, y si no existen Unidades de dicha Policía en ese lugar la solicitud debe ser entregada a Carabineros de Chile. La solicitud también puede ser presentada en la Gobernación Provincial correspondiente y debe contener el nombre completo del solicitante, domicilio, ocupación u oficio y número de pasaporte o documento que lo habilite a ingresar y egresar del territorio nacional. La Policía de Investigaciones puede solicitar información adicional cuando lo considere conveniente.

⁷² Artículo 47.

⁷³ Diario Oficial, 11 de diciembre de 2004; Boletín Oficial N° 30.491 del 23 de septiembre de 2004.

celebración del contrato. Estarán afectos a esta norma sólo los trabajadores en cuyos contratos se señale expresamente que prestarán servicios indistintamente a ambos lados de la frontera.

En el ámbito del MERCOSUR, los Estados partes y los Estados asociados instaron a los países desarrollados a suscribir y ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares⁷⁴. Esto refuerza el compromiso de Argentina y Chile de cumplir las obligaciones que impone esa Convención.

4.10 Trata de personas

La Mesa de Género del Comité NOA-Norte Grande, en su reunión de 2012, reconoció como una barrera fundamental la falta de una respuesta integral a las mujeres víctimas de la trata de personas. Ambas delegaciones coincidieron en la necesidad de visualizar el problema desde la perspectiva de las víctimas y propusieron la realización de jornadas de capacitación sobre dicho problema en uno y otro país, así como de una conferencia binacional en agosto de 2012. Acordaron además que se debe incorporar a la Mesa a funcionarios de organismos públicos relacionados con el control de fronteras.

En el ámbito del Comité ATACALAR, en 2011, la entonces Mesa de Género incluyó en su agenda de trabajo el intercambio de información estadística y experiencias en materia de trata. En 2012, ambas delegaciones participantes en la Comisión de Género acordaron incorporar en la agenda de la Comisión la trata de personas.

La Subcomisión de Coordinación y Cooperación Policial del Comité El Pehuenche decidió en 2012 iniciar el intercambio de información estadísticas y procedimientos en materia de trata.

En San Martín de los Andes, los días 29 y 30 de septiembre de 2011, tuvo lugar la XXIX Reunión del Comité de Integración Región de Los Lagos. Su Comisión de Género y Políticas Públicas acordó incorporar a funcionarios policiales con el objeto de abordar la migración ilegal y la trata de personas. Por su parte, en la Subcomisión de Coordinación y Cooperación Policial ambas delegaciones coincidieron en que la lucha

⁷⁴ XXXIX Reunión del Consejo del Mercado Común, San Juan, Argentina, 3 de agosto de 2010.

contra el crimen organizado a nivel regional sólo es posible utilizando la herramienta del intercambio de información y la cooperación mutua entre todas las instituciones policiales que existen en la macrorregión⁷⁵. En el encuentro de 2012 se convino el intercambio de información sobre normas en materia de trata y migraciones.

La Comisión de Derechos Humanos, Mujer e Igualdad de Oportunidades del Comité de Integración Austral, en el marco del XXI Encuentro (Punta Arenas, 17 y 18 de noviembre de 2011), acordó incluir a los niños, las niñas y los adolescentes en la consideración del problema de la trata de personas. Además, propició el Encuentro de Trata de Personas y Violencia de Género, celebrado en Río Gallegos en mayo de 2012.

Sólo cinco de los Comités han incorporado en su agenda de trabajo la lucha contra el flagelo que se conoce como la “esclavitud del siglo XXI”. Por lo pronto, se está definiendo qué perspectiva adoptar, qué personas incluir en el abordaje del problema y con quién trabajar y qué datos y experiencias evaluar.

El tema se incorporó a partir de las reuniones de 2011, salvo en el caso de la Comisión de Derechos Humanos, Mujer e Igualdad de Oportunidades del Comité de Integración Austral, pues ya en su reunión de 2008 ambas delegaciones se comprometieron a intercambiar información acerca de las actividades que se desarrollen en relación con el problema, “con el propósito de avanzar en acciones concretas”, y “a propiciar la difusión de mensajes tendientes a la toma de conciencia por parte de la sociedad en relación con este flagelo, con el fin de aportar a su prevención”⁷⁶.

Superando las dificultades de funcionamiento que hubo en 2009 -debido a la merma de asistentes y a la disminución de la participación de instituciones vinculadas con los temas de la agenda de la Comisión-, en 2010 las partes asumieron el compromiso de intercambiar programas de acción contra la trata de personas y la violencia de género y convinieron realizar en Punta Arenas, en 2011, un encuentro para el intercambio de experiencias en materia de asistencia a las víctimas de esos delitos⁷⁷. Además, en aquella reunión las delegaciones sugirieron la realización de encuentros de

⁷⁵ Acta de la XXIX Reunión.

⁷⁶ Acta del XVIII Encuentro.

⁷⁷ Acta del XX Encuentro, 17-18 de noviembre de 2010.

diferentes entidades en relación con la trata de personas y la violencia de género “con el objeto de crear una futura red patagónica de prevención, abordaje y promoción de derechos”⁷⁸.

Es importante que en los Comités NOA-Norte Grande y Región de Los Lagos se haya decidido incorporar en la Mesa de Género a funcionarios de organismos vinculados con el control de fronteras, ya que una de las medidas de prevención contempladas en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, es el refuerzo de “los controles fronterizos que sean necesarios para prevenir y detectar la trata de personas” (art. 11.1), sin perjuicio de los compromisos internacionales relativos a la libre circulación de las personas, y otra medida de prevención es el refuerzo de la cooperación entre los organismos de control fronterizo (art. 11.6).

La Argentina ratificó la Convención de Palermo y sus Protocolos, incluyendo el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, en el año 2002, mientras que Chile ratificó la Convención el 4 de diciembre de 2003 y los Protocolos el 29 de noviembre de 2004. Por consiguiente, al ser uno y otro Estados parte del Protocolo sobre Trata de Personas, resultan alcanzados por la obligación de aplicar medidas tales como campañas de información y difusión, “así como iniciativas sociales y económicas, con miras a prevenir y combatir la trata de personas” (art. 9.2), y por la obligación de adoptar medidas legislativas o de otra índole, tales como medidas educativas, sociales y culturales, o de reforzar las ya existentes, “recurriendo en particular a la cooperación bilateral y multilateral, a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, especialmente mujeres y niños” (art. 9.5).

Los Comités de Integración constituyen ámbitos para la cooperación bilateral que promueve el Protocolo, y es plausible que la Mesa de Género del Comité que agrupa a las regiones y provincias situadas al norte de ambos países haya decidido abordar la cuestión desde la perspectiva de las víctimas, pues uno de los fines del Protocolo de Palermo es proteger y apoyar a esas personas, respetando sus derechos

⁷⁸ *Ibíd.*

humanos plenamente; además, el consentimiento dado por la víctima de la trata a toda forma de explotación descrita en el apartado a) del artículo 3 del Protocolo no debe tenerse en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados allí⁷⁹.

Cabe señalar, además, que la ley argentina 26.364 obliga a los agentes diplomáticos y funcionarios consulares de la Nación en el extranjero a proveer a la asistencia de las personas de nacionalidad argentina que, encontrándose fuera del país, resultaren víctimas de trata, y deben también facilitar su retorno al país, si esto pidieren (art. 9)⁸⁰.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) define tal violencia diciendo que incluye la violencia física, sexual o psicológica “que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal”, así como la “que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona” y que comprende, entre otras cosas, la trata de personas (artículo 2). También es violencia contra la mujer la “que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes dondequiera que ocurra”.

Argentina ratificó la Convención de Belém do Pará el 5 de julio de 1996 y Chile lo hizo unos meses después. Por lo tanto, en su condición de Estados partes, deben cumplir las obligaciones asumidas, y ésta es otra de las razones que justifican la incorporación del asunto de la trata de personas y de la violencia contra la mujer en la agenda de los Comités de Integración.

En el ámbito del MERCOSUR, ciertos instrumentos son también útiles en la lucha contra la trata. La Consultoría Jurídica del Sector de Asesoría Técnica de la Secretaría del MERCOSUR elaboró un informe que se conoce como documento de trabajo n° 011/05. Dicho informe concluyó que debía crearse un Grupo de Trabajo con

⁷⁹ Artículo 2 y apartado b) del artículo 3. Según la definición contenida en el artículo 3, apartado a), por trata de personas se entiende “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de confianza o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.

⁸⁰ Boletín Oficial del 30 de abril de 2008.

la finalidad de detectar puntos focales dentro del territorio de los Estados miembros y que debía establecerse una base de datos legislativos del MERCOSUR y de los Estados asociados para promover la armonización legislativa en materia de trata de personas y de protección integral de sus víctimas. El informe instó a que los Estados mantuvieran intercambio de información con agencias de las Naciones Unidas y de la OEA en busca de la aplicación de las mejores prácticas preventivas⁸¹.

En junio de 2005 los jefes de Estado del MERCOSUR y Estados asociados se comprometieron a un trabajo coordinado para fortalecer políticas comunes contra la delincuencia organizada transnacional, en especial contra la trata de personas. Al año siguiente, en el marco de la XIX Reunión de Ministros del Interior del bloque, se adoptó el Plan de Acción para la lucha contra la Trata de Personas entre los Estados Partes y los Estados Asociados, buscando desarrollar una campaña de sensibilización y alerta social sobre la trata.

En la III Reunión de Altas Autoridades Competentes en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RADDHH), celebrada el 22 de mayo de 2006, se aprobaron diversas recomendaciones. Tras precisar el alcance de los términos utilizados, el documento subraya que los Estados, las instituciones públicas y privadas y la comunidad en su conjunto deben velar por garantizar a los niños, niñas y adolescentes el ejercicio de todos los derechos reconocidos por la Convención sobre Derechos del Niño y su Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, a la prostitución infantil y a la utilización de niños en la pornografía, por el Protocolo Facultativo relativo a la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y por las leyes nacionales de protección integral de derechos de la infancia y adolescencia.

Destaca también que cuando cualquier niño, niña o adolescente resulte víctima de los delitos a que hace referencia, el consentimiento de la víctima no será tenido en cuenta para eximir de responsabilidad penal a los responsables, y que las niñas, los niños o los adolescentes víctimas del delito de trata de personas “no serán punibles por la comisión de cualquier delito relacionado con su condición migratoria, con la

⁸¹ Véase al respecto Onassis, E., *Trata de Personas. La esclavitud del siglo XXI*, Córdoba, Argentina, Lerner Editora, 2011, pp. 99-100.

prostitución o con cualquier delito que sea el resultado directo de haber sido víctima de trata” (art. 4).

A la niña, así como al niño o adolescente, víctima de los delitos en cuestión, se le ha de asegurar el acceso a la embajada o consulado del país del cual es nacional (art. 10). Se debe velar por un retorno seguro al lugar de residencia habitual de los niños, niñas y adolescentes víctimas de trata, tráfico o venta, y en ningún caso se les alojará en cárceles, establecimientos penitenciarios o establecimientos destinados al alojamiento de personas procesadas o condenadas.

El 1 de julio de 2008 las presidentas y los presidentes de los Estados partes del MERCOSUR y Estados asociados, reunidos en San Miguel de Tucumán, destacaron la importancia de continuar impulsando la Iniciativa Niñ@Sur y se congratularon por la suscripción, en el ámbito de la Reunión de Ministros del Interior, del Acuerdo sobre Implementación de Bases de Datos Compartidas de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad, “herramienta de suma importancia destinada a evitar delitos como el tráfico, la trata y la sustracción de niños, niñas y adolescentes de la región”⁸².

Resaltaron, asimismo, la suscripción del Acuerdo, en el ámbito de la Reunión de Ministros de Justicia del MERCOSUR, sobre Cooperación Regional para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad, instrumento orientado a facilitar la utilización de la información producida por autoridades administrativas y judiciales para dar cumplimiento a los objetivos previstos en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, y en otros instrumentos internacionales, como la Convención de los Derechos del Niño, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores.

Ese año se inició la Campaña Comunicacional relativa al Combate a la Trata de Niñas, Niños y Adolescentes con fines de Explotación Sexual, Comercial y/o Laboral, y en 2010 el Consejo del Mercado Común (CMC) aprobó la Recomendación N° 04/10 “Spot Televisivo relativo a la Prevención, Concientización y Lucha contra la Trata de

⁸² Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados, de 1 de julio de 2008.

Niñas, Niños y Adolescentes con fines de Explotación Sexual, Comercial y/o Laboral”⁸³. Este material fue elaborado junto con UNICEF y en el marco de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social de ese año se recomendó la difusión del spot televisivo en español, portugués y guaraní.

El 17 de mayo de 2010, en el ámbito de las Reuniones de Ministros del Interior y de Ministros de Justicia del MERCOSUR y Estados Asociados, se aprobó la Declaración de Buenos Aires sobre Trata de Personas con fines de cualquier forma de explotación que, entre otras cosas, promueve acciones que contribuyan a visualizar la acción negativa del denominado cliente o usuario, en tanto es quien alimenta el círculo de explotación sexual y tiene responsabilidad en la generación de de la demanda de trata de personas con fines de explotación sexual.

La recomendación de visualizar la acción negativa del cliente fue respaldada en el 19° período de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas, que se desarrolló entre el 17 y el 21 de mayo de 2010 en Viena. Se aprobó allí un documento que exhorta a los gobiernos a mejorar las medidas preventivas y a desalentar la demanda que fomenta la explotación en todas sus formas y conduce a la trata de personas⁸⁴. La figura del cliente aparece también en la Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas para luchar contra la trata de personas (UNGIFT).

En Mendoza, en ocasión de la XLIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común, el 29 de junio de 2012, los Estados partes y asociados del MERCOSUR reafirmaron “su decisión de prevenir y combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes desde un enfoque multidisciplinario que contemple, entre otras, las áreas de la gestión consular; jurídica; de educación y sensibilización de la comunidad de salud; de inclusión social; de trabajo y de derechos humanos” y “acordaron fortalecer la cooperación entre los mecanismos de prevención, atención y

⁸³ Anexo III del Acta N° 01/10 de La XXXIX Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común. Véase también Onassis, op. cit., p. 101.

⁸⁴ Véase Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, *Trata de personas. Una forma de esclavitud moderna. Un fenómeno mundial que afecta principalmente a niños, niñas y adolescentes*, Buenos Aires, UNICEF-Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2012, p. 36.

reintegración de personas víctimas de este crimen, en particular de las mujeres, niños, niñas y adolescentes”⁸⁵.

El mismo año, en la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, se aprobó el Acuerdo sobre Guía de Actuación Regional para la Detección Temprana de Situaciones de Trata de Personas en Pasos Fronterizos del MERCOSUR y Estados Asociados. También fue aprobada la Declaración de las Reuniones de Ministros del Interior y de Ministros de Justicia en Materia de Trata de Personas del MERCOSUR y Estados Asociados, con el propósito de fortalecer los planes y programas educativos como herramientas para la prevención de la trata, tal como destaca el comunicado conjunto de los Estados partes y asociados del MERCOSUR emitido al cabo de aquella reunión ordinaria del Consejo del Mercado Común.

Este documento pone de relieve además que los jefes de Estado reunidos en esa ocasión destacaron “la necesidad de continuar con los esfuerzos para prevenir, detectar, perseguir y sancionar la trata de mujeres con fines de explotación sexual y laboral, y asistir a las víctimas a través de los acuerdos de cooperación vigentes, el intercambio de buenas prácticas, la actualización de la legislación conforme a los instrumentos internacionales y regionales adoptados, y la implementación de políticas públicas dirigidas sobre todo a la transformación de los patrones socioculturales que favorecen este crimen”⁸⁶

He ahí el tipo de medidas preventivas a que se refiere el Protocolo de Palermo, las cuales, proviniendo de órganos del MERCOSUR, dan forma a la cooperación multilateral prevista en ese instrumento.

Por otro lado, la Comisión de Derechos Humanos, Mujer e Igualdad de Oportunidades del Comité de Integración Austral constituye un mecanismo institucional apropiado, por la índole de los problemas que le conciernen, para que Argentina y Chile adopten medidas, o refuercen las ya existentes, “a fin de mitigar factores como la

⁸⁵ Punto 9 del Comunicado Conjunto de los Estados Partes y Estados Asociados del MERCOSUR suscripto el 29 de junio de 2012.

⁸⁶ Punto 38 del comunicado conjunto de 2012.

pobreza, el subdesarrollo y la falta de oportunidades equitativas que hacen a las personas, especialmente las mujeres y los niños, vulnerables a la trata”⁸⁷.

En un informe referido a Argentina se incluye un caso en el que 37 mujeres fueron rescatadas de un burdel en la provincia de Chubut, con el siguiente comentario:

Se presentaron acusaciones formales contra dos ex policías, cuatro ex funcionarios públicos y dos propietarios de burdeles, si bien sólo los dos propietarios permanecen bajo prisión preventiva. Según organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, existe complicidad por parte de algunos miembros de las fuerzas de seguridad del país en las actividades de trata de personas. La gran mayoría de estas denuncias ha sido realizada contra las fuerzas provinciales en comparación con las nacionales (...) Algunos funcionarios pasan por alto potenciales situaciones de trata (y víctimas) o advierten a los propietarios de burdeles de operativos policiales inminentes. Otros funcionarios pertenecientes a fuerzas de seguridad locales han intimidado o sobornado a testigos para cambiar su declaración. Debido al nivel de corrupción informado en muchas fuerzas policiales provinciales, algunos jueces han ordenado que las fuerzas federales llevaran a cabo inspecciones a bares, en lugar de utilizar a la policía local⁸⁸.

Estos problemas no son abordados en los Comités, no obstante la participación de representantes de las policías provinciales, como ocurre en la Comisión de Género y Políticas Públicas del Comité de la Región de Los Lagos⁸⁹.

La Subcomisión de Cooperación Jurídica en Materia Penal del Comité de Integración Austral acordó en 2012 propiciar la realización de jornadas sobre trata de personas y otros temas, como delitos ambientales, tráfico ilícito de bienes culturales,

⁸⁷ El artículo 9, párrafo 4, del Protocolo de Palermo establece esa obligación, para cuyo cumplimiento los Estados parte pueden recurrir en particular a la cooperación bilateral o multilateral.

⁸⁸ Informe publicado por la Oficina para el Monitoreo y Lucha contra el Tráfico de Personas. Departamento de Estado, Estados Unidos, 4 de junio de 2008. El informe está incluido como anexo en Buompadre, J., *Trata de Personas, migración ilegal y derecho penal*, Córdoba, Alveroni Ediciones, 2009, pp. 227-231.

⁸⁹ Según el acta del XXIX Encuentro del Comité (2011), en dicha Comisión se ha acordado incorporar a representantes de las policías para abordar el problema de la migración ilegal y la trata de personas.

paleontológicos y arqueológicos, maltrato infantil, abuso sexual y violencia contra la mujer⁹⁰.

Para reforzar la acción de los Comités, adquiere relevancia el Acuerdo Marco de Cooperación en materia de Seguridad entre Argentina y Chile (2012), que promueve el intercambio de información y de experiencias en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. En la IV Reunión Binacional de Ministros, los participantes reafirmaron su intención de apoyar las medidas orientadas a mejorar la seguridad de los pasos fronterizos a través del intercambio fluido de información vinculada a la trata de personas, tráfico ilícito de estupefacientes y otros delitos. En tal sentido, se comprometieron a reforzar la operatividad del Acuerdo para la Cooperación entre la Gendarmería Nacional y la Policía de Investigaciones, que fue suscripto el 16 de marzo de 2012 entre ambos países⁹¹.

4.11 Prevención de la drogadicción

En 2012 se constituyó, en el seno de la Comisión de Facilitación Fronteriza del Comité ATACALAR, la Subcomisión de Prevención de la Drogadicción. Rastreando los antecedentes de su creación, se encuentra que en 2009, en la Subcomisión de Temas Aduaneros, surgió la propuesta de la conformación de una Subcomisión en las próximas reuniones plenarias para trabajar en la prevención de la drogadicción. En 2010, la Comisión de Salud del mismo Comité acordó continuar avanzando en la prevención contra la producción, distribución y consumo ilegales de drogas y estupefacientes, comprometiéndose las delegaciones a impulsar la firma de un convenio entre la Secretaría de Drogadicción y Narcotráfico de Argentina y el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes de Chile para la utilización recíproca del materia de difusión sobre tales asuntos.

Al sesionar por primera vez, la Subcomisión hizo un diagnóstico de la situación, constatando que las provincias de La Rioja y Catamarca y la región de Atacama comparten similares dificultades, como la falta de médicos especialistas en la

⁹⁰ El tema de la trata de personas ya se incluyó en la agenda de la Subcomisión en 2011.

⁹¹ Declaración de Ministros del 8 de noviembre de 2012.

prevención y el tratamiento de la drogadicción. A partir de esta constatación, planteó la necesidad de capacitar en tal materia a dichos profesionales.

En los próximos encuentros, los puntos de coincidencia de una y otra delegación permitirán definir una agenda de trabajo. Por lo pronto, ha quedado de manifiesto la voluntad de trabajar también en la prevención del consumo de alcohol entre los jóvenes.

En el encuentro de Atacama, la delegación chilena presentó “Activa tu desarrollo” (Actitud), un programa elaborado por el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA), que es la entidad gubernamental responsable de elaborar las políticas de prevención del consumo de esas sustancias y de tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas afectadas.

“Activa tu desarrollo” busca promover el desarrollo de competencias y habilidades protectoras y apunta, por esa vía, a generar una cultura preventiva en las comunidades escolares⁹². Cuenta con una versión en mapudungún, para la población escolar de origen mapuche.

Dar a conocer esta experiencia en el plano de la relación bilateral con el vecino país instala a ese nivel el debate sobre un problema cuya solución requiere sumar ámbitos de reflexión y de acción, particularmente aquellos que están más cerca de la realidad social a considerar.

Como aspecto positivo de la actividad inicial desplegada por las delegaciones participantes destaca el manejo del concepto de integración social, entendida como la reinserción de la población beneficiaria de los esfuerzos de prevención en el contexto social al que pertenece, pues habilita una actuación más amplia de la Subcomisión.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional promueve la cooperación para prevenir y combatir las actividades delictivas a que se refiere. Una de sus premisas fundamentales es que los Estados parte colaborarán entre sí y con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes a los efectos de promover y formular las medidas preventivas contempladas en el texto.

⁹² El programa puede consultarse en <http://www.senda.gob.cl>

Trasladando esa premisa a la relación argentino-chilena, ambas partes están llamadas a colaborar entre sí, en los distintos niveles que comprende la relación bilateral, y con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), que lidera la lucha mundial contra el tráfico ilícito de drogas y la delincuencia organizada transnacional y trabaja en la prevención de la drogadicción y en el tratamiento y la reinserción de las personas adictas⁹³.

Por conducto del ministerio de Relaciones Exteriores de cada parte, el aporte de la UNODC puede llegar al Comité ATACALAR y a los demás Comités que en el futuro cuenten con ámbitos de trabajo relacionados con la prevención del consumo de drogas.

La capacitación del personal de aduanas y de otro personal encargado de la prevención y la detección del tráfico ilícito de drogas excede el marco de competencia de la Subcomisión de Temas Aduaneros y la Subcomisión de Prevención de la Drogadicción del Comité mencionado, pero no está de más recordar aquí que existe un mecanismo institucional, la Comisión Mixta Argentino-Chilena sobre Uso Indevido y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, dotado de facultades para incidir en ese terreno.

La Subcomisión de Coordinación y Cooperación Policial del Comité de Integración Austral acordó en el XX Encuentro (El Calafate, 2010) compartir información relacionada con la trata de personas, el tráfico de drogas y otros delitos, así como información para folletería en materia de prevención del consumo de drogas.

Por su parte, la Subcomisión de Juventud del Comité Paso Agua Negra decidió en 2010 realizar un intercambio de expertos sobre el problema de las drogas ilícitas, y en la Mesa de Género del Comité Cristo Redentor hubo consenso en 2012 para promover la difusión, en los eventos públicos binacionales, de mensajes vinculados con la prevención del consumo de drogas y de alcohol.

4.12 Educación

Un nuevo rasgo común de los Comités es que casi todos tienen una Comisión de Educación y Cultura (en algunos casos junto con Deportes o Juventud, o Ciencia y

⁹³ Véase Organización de las Naciones Unidas, *ABC de las Naciones Unidas*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2012, pp. 55-56.

Tecnología), en cuyo seno sesiona una Subcomisión de Educación y, en el caso del Comité Pehuenche, una Subcomisión de Universidades. A su vez, en el Comité del Paso Cristo Redentor se ha constituido una Mesa de Universidades en el ámbito de la Comisión de Cultura y Educación. En el Comité NOA-Norte Grande existe una Comisión de Educación y Deportes, y por separado una Comisión de Cultura, mientras que en el Comité de la Región de Los Lagos y el Comité Las Leñas solamente hay una Comisión o Subcomisión de Cultura.

Las líneas de trabajo se relacionan con el intercambio de docentes y alumnos, las pasantías, la medición de la calidad de la educación y el intercambio de experiencias en torno a la convivencia escolar, entre otras cuestiones, y en la Subcomisión de Educación del Comité ATACALAR se ha acordado crear el Consejo de Políticas Educativas de la Región ATACALAR e invitar a participar en él a los rectores de las universidades públicas y privadas de los entes territoriales participantes en el Comité.

En el Comité de la Región de Los Lagos se acordó crear, en 2008, la Cátedra de Relaciones Internacionales y Cooperación Binacional entre la Universidad de Chile y la Universidad de Comahue, Argentina. Sin embargo, en las actas de los encuentros posteriores del Comité no se registran indicios de concreción de esta iniciativa.

¿Pueden incorporarse los derechos humanos en el contexto que se acaba de describir? Una primera posibilidad de hacerlo se da en relación con el eje temático “convivencia escolar”, teniendo en cuenta el contenido del derecho a la educación que deriva de las previsiones de la Declaración Universal (art. 26.2), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13.1), de la Convención sobre Derechos del Niño (art. 29) y del Protocolo de San Salvador (art. 13.2). Se impone decir, además, que de esas disposiciones deriva el derecho a la educación en derechos humanos.

Inculcar valores como el respeto a los derechos humanos y el pluralismo ideológico, y actitudes como la participación efectiva en una sociedad democrática, contribuye a crear un clima de convivencia armónica en la escuela y más allá de la escuela. Es el camino hacia la meta de “preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos y grupos étnicos, nacionales y religiosos

y personas de origen indígena”, como quiere la Convención que ampara los derechos de los niños y las niñas.

La Declaración sobre una Cultura de Paz (1999) recuerda que los maestros desempeñan una función clave en la promoción de una cultura de paz, y entre las medidas contempladas en el Programa de Acción para una Cultura de Paz figura la de “velar porque los niños, desde la primera infancia, reciban instrucción sobre valores, actitudes, comportamientos y estilos de vida que les permitan resolver conflictos por medios pacíficos y en un espíritu de respeto por la dignidad humana y de tolerancia y no discriminación”⁹⁴.

En este sentido, cobra valor la iniciativa, que ha surgido en 2011 en la Subcomisión de Educación del Comité Paso Agua Negra, de generar instancias de intercambio de experiencias entre escuelas de educación inicial-parvularia, educación primaria, educación especial, educación rural y educación secundaria, abordando temas como convivencia, mediación escolar, buen trato, prevención de adicciones, etc.

Pasando a otro plano, el 25 de abril de 2011 se realizó en Asunción, Paraguay, la Reunión del Grupo de Trabajo Educación en Cultura en Derechos Humanos, en el marco de la XIX Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR, con presencia de delegaciones de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile, este último como Estado Asociado.

En el encuentro, Brasil mencionó la importancia de aclarar los hechos sucedidos durante el período de las dictaduras en la región como parte fundamental de una educación en derechos humanos para la democracia y la paz. Dicho sea de paso, la Comisión de Derechos Humanos, Mujer e Igualdad de Oportunidades del Comité de Integración Austral fue pionera en el tema, pues en 2008 propuso “realizar actos que promuevan el ejercicio de la memoria y mantengan presentes las consecuencias devastadoras y los crímenes de lesa humanidad, con el objeto de reafirmar los valores democráticos”, según consta en el acta final del XVIII Encuentro.

⁹⁴ La Declaración y el Programa de Acción fueron aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución 53/243, de 6 de octubre de 1999. A/RES/53/243.

En aquella reunión de 2011 se presentó el IX Informe Interamericano de Educación en Derechos Humanos y el Pacto Interamericano por la Educación en Derechos Humanos, elaborados por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y el Grupo de Trabajo decidió por unanimidad “solicitar a la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos del Mercosur su apoyo explícito al Pacto Interamericano por la Educación en Derechos Humanos y a las iniciativas que el IIDH lleva adelante en materia de educación en derechos humanos, recomendando que en la formulación e implementación de las políticas públicas de los Estados miembros y asociados se preste especial atención al Pacto Interamericano y a las recomendaciones provenientes de los Informes Interamericanos en Educación en Derechos Humanos”⁹⁵.

El IX Informe y el Pacto van acompañados de la “Propuesta curricular y metodológica para la incorporación de la educación en derechos humanos en la educación formal de niños y niñas entre 10 y 14 años”. Una vez más, el material entregado contiene recomendaciones puntuales y propuestas de política pública educativa que contribuyen al cumplimiento de las obligaciones que dimanarían del artículo 13.2 del Protocolo de San Salvador.

La Asamblea General de la OEA, en 2010, ha aprobado una resolución en la que sugiere a los Estados Miembros que “implementen las recomendaciones contenidas en los Informes Interamericanos de Educación en Derechos Humanos para incorporar la Educación en Derechos Humanos en los distintos ámbitos de su educación formal”⁹⁶.

Existe, por lo tanto, un compromiso que los actores del proceso binacional que se estudia en este trabajo deben asumir y llevar a la práctica, el cual deviene, incluso, de documentos anteriores a los que se acaba de mencionar, como el Proyecto de plan de acción integrado para la educación para la paz, los derechos humanos y la democracia, que la UNESCO aprobó en 1994 y contiene directrices y recomendaciones relativas a la educación formal en todos los niveles. Tal documento enfatiza la necesidad de “introducir en los programas de estudios conocimientos, valores y aptitudes referentes a

⁹⁵ Acta de la Reunión del Grupo de Trabajo Educación en Cultura en Derechos Humanos.

⁹⁶ AG/RES. 2604 (XLO/10).

la paz, los derechos humanos, la justicia, la práctica de la democracia, la ética profesional, el civismo y la responsabilidad social”⁹⁷.

Otros documentos que abonan el compromiso señalado son la Declaración de México sobre Educación en Derechos Humanos en América Latina y el Caribe (2001) y la Declaración de la Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (2008).

“La universidad debe desarrollar, desde una visión amplia en todos los niveles, componentes de los derechos humanos en cada carrera (de manera obligatoria, opcional y/o transversal). Asimismo, debe proponer temas clásicos y paradigmáticos sobre derechos humanos, así como la enseñanza del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario e incentivar investigaciones sobre la realidad nacional y/o regional desde la perspectiva de la población-víctima de violaciones a sus derechos, para conocer las causas que las originan y contribuir en propuestas para su erradicación”⁹⁸.

Tan importantes como la generación y socialización del conocimiento en las áreas de ciencias exactas, naturales y tecnologías de producción son los estudios humanísticos, sociales y artísticos con el fin de fortalecer perspectivas propias para el abordaje de nuestros problemas, responder a los retos en materia de derechos humanos, económicos, sociales y culturales, equidad, distribución de la riqueza, integración intercultural, participación, construcción democrática y equilibrio internacional, así como de enriquecer nuestro patrimonio cultural. Es indispensable acortar las distancias entre los campos científicos, técnicos, humanísticos, sociales y artísticos, entendiendo la complejidad y

⁹⁷ UNESCO, Conferencia Mundial de Educación, 44 Reunión, Ginebra, 1994. Véase sobre este tema Salvioli, F., *La universidad y la educación en el siglo XXI. Los derechos humanos como pilares de la nueva Reforma Universitaria*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009, p. 265.

⁹⁸ Punto 50 de la Declaración de México sobre Educación en Derechos Humanos en América Latina y el Caribe.

multidimensionalidad de los problemas y favoreciendo la transversalidad de los enfoques, el trabajo interdisciplinario y la integralidad de la formación⁹⁹.

Las Universidades que participan en los Comités de Integración no deben perder de vista tales criterios, lo mismo que aquellas que, al margen de los Comités, desarrollan programas de cooperación académica para fortalecer la relación bilateral entre uno y otro pueblo, y han de tener en cuenta que “el tratamiento transversal de los derechos humanos en la educación universitaria no será forzado”, pues no tiene que “ponerse de manifiesto en los conceptos de derechos humanos traídos de cualquier manera a la enseñanza de la propia disciplina; más bien el camino debe ser inverso: son los conceptos y saberes disciplinares específicos los que pueden ser enriquecidos con perspectivas y principios de derechos humanos, para que los análisis y contenidos de derechos humanos estén insertados naturalmente y en armonía en el desarrollo de la enseñanza de una asignatura”, como dice Salvioli¹⁰⁰.

Si se toman como unidad de análisis los puntos acordados en la reunión de 2009 de la Subcomisión de Educación del Comité del Paso Agua Negra, se observa que, en materia de investigación y desarrollo en educación superior, hubo consenso para “realizar Seminarios bilaterales sobre Educación Rural y Educación Especial”. Aplicando los criterios expuestos en los párrafos precedentes, debería promoverse la incorporación, en el marco de la educación rural, por ejemplo, de la perspectiva de género enfocada en la mujer rural que introduce la CEDAW¹⁰¹.

⁹⁹ Capítulo D, párrafo 7, de la Declaración de la Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe.

¹⁰⁰ Salvioli, *op. cit.*, p. 297.

¹⁰¹ El artículo 14.1 de la Convención establece que “los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de la familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar las disposiciones de la presente Convención a la mujer de las zonas rurales”. El segundo párrafo de dicho artículo agrega que los Estados partes deben adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en zonas rurales y le asegurarán, en particular, ciertos derechos, entre los cuales se encuentra el de “obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica”

En la reunión de Córdoba del Comité ATACALAR, celebrada en noviembre de 2010, las delegaciones de la Subcomisión de Educación acordaron desarrollar el Proyecto de Magister Binacional en Recursos Hídricos, designándose como responsables del proyecto, por el lado de Argentina, a la Universidad Nacional de Catamarca, y, por el lado de Chile, a la Universidad de Atacama. En el acta de la reunión quedó asentado que la temática del proyecto fue elegida por su importancia estratégica para la macrorregión y que las partes aspiran que alcance reconocimiento y validez binacional.

La misma importancia estratégica tiene para la macrorregión el tratamiento transversal de los derechos humanos en carreras de postgrado como la que se intenta crear, sobre todo si se reconoce que en materia de recursos hídricos está en juego el derecho al agua como derecho humano fundamental.

Los actores estatales y subestatales que interactúan en el proceso argentino-chileno, tienen, además, el deber jurídico, derivado de los instrumentos internacionales pertinentes, de hacer lo necesario para poner en práctica la educación bilingüe. Y a los representantes de la sociedad civil que participan en dicho proceso les cabe el deber de impulsarla, porque la población infantil de origen mapuche o coya, al igual que la de otras comunidades indígenas que habitan el territorio comprendido, tiene derecho a emplear su propio idioma¹⁰².

En 2006 se sancionó en Argentina la ley 26.206¹⁰³, de Educación Nacional, cuyo artículo 52 introduce la modalidad de la educación intercultural bilingüe en estos términos:

La Educación Intercultural Bilingüe es la modalidad del sistema educativo de los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria que garantiza el derecho constitucional de los pueblos indígenas, conforme al art. 75 inc. 17 de la Constitución Nacional, a recibir una educación que contribuya a preservar y

¹⁰² La Convención sobre Derechos del Niño, en su artículo 30, reconoce el mismo derecho a los niños que pertenezcan a minorías étnicas, lingüísticas o religiosas. A todos, incluidos los niños indígenas, les reconoce el derecho, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión o a emplear su propio idioma”.

¹⁰³ Boletín Oficial, 28 de diciembre de 2006.

fortalecer sus pautas culturales, su lengua, su cosmovisión e identidad étnica; a desempeñarse activamente en un mundo intercultural y a mejorar su calidad de vida. Asimismo, la Educación Intercultural Bilingüe promueve un diálogo mutuamente enriquecedor de conocimientos y valores entre los pueblos indígenas y poblaciones étnica, lingüística y culturalmente diferentes, y propicia el reconocimiento y el respeto hacia tales diferencias.

Con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, en provincias como Formosa (1984), Salta (1986), Chaco y Río Negro (1987) y Misiones (1989), se dictaron leyes intentando una respuesta a las demandas de educación intercultural bilingüe.

Se observa que la Ley de Educación Nacional “plantea una visión en la que la interculturalidad es sinónimo de multiculturalidad”, como se aprecia en el artículo 52. “La interculturalidad aparece aquí concebida como unidireccional y es pensada desde el Estado hacia los pueblos indígenas”¹⁰⁴. Es mejor, en cambio, la Ley de Educación de la provincia de Buenos Aires, “que entiende la interculturalidad como una relación que no sólo atañe al reconocimiento de los pueblos indígenas sino que hace referencia a la relación docente/alumno en el proceso de enseñanza-aprendizaje”¹⁰⁵.

En general, la educación intercultural bilingüe no forma parte de la agenda de los Comités de Integración, al menos de manera específica, pero la agenda propuesta por la Subcomisión de Educación del Comité ATACALAR en 2009 ha incorporado la cuestión de las “políticas de inclusión de los pueblos indígenas”, lo cual proporciona un marco de referencia para el tratamiento de aquel tema.

¹⁰⁴ Cremonesi, M. y Cappannini, M., “La interculturalidad desde la etnografía escolar”, en Tamagno, L. (coord.), *Pueblos Indígenas. Interculturalidad, colonialidad, política*, Buenos Aires, Biblos, 2009, pp. 150-151.

¹⁰⁵ *Ibíd.*, pp. 151-152. El artículo 44 de la Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires N° 13.688/07 define la educación intercultural bilingüe como “la modalidad responsable de impulsar una perspectiva pedagógica intercultural en articulación con la Educación común, complementándola, enriqueciéndola, resaltando y destacando aquellos derechos, contenidos y prácticas que distinguen los procesos interculturales, las diferentes situaciones sociales y repertorios culturales como atributos positivos de nuestra sociedad, así como las relaciones que se establecen entre ellos, tanto temporal como permanentemente”. Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, Suplemento, 10 de julio de 2007.

Por otro lado, en la Subcomisión de Universidades del Comité El Pehuenche ambas delegaciones convinieron en la apertura de carreras de pedagogía en ciencias básicas bilingües en Linares, a través de la acción conjunta entre la Universidad de Talca y el Instituto de Ciencias Básicas de la Universidad de Cuyo¹⁰⁶.

Otro antecedente vinculado con el tema se registra en el Comité de la Región de Los Lagos. En la reunión de 2008 de este Comité, las delegaciones de la Subcomisión de Cultura acordaron definir un programa de intercambio y diálogo intercultural de los pueblos originarios de ambos países, principalmente del pueblo mapuche.

Fuera del plano de la educación intercultural bilingüe, es para destacar la incorporación en la agenda de trabajo de la Subcomisión de Educación del Comité Agua Negra de la iniciativa de “elaborar una planificación didáctica integradora que dé a conocer a los estudiantes de la macrorregión la importancia de la integración entre San Juan y Coquimbo”¹⁰⁷.

De la misma Subcomisión surgió en 2007 la iniciativa de realizar el Encuentro Binacional de Educación y desarrollar el Seminario Educativo Bilateral sobre educación rural, integración escolar en el ámbito de la educación especial y formación inicial docente.

Esta última se apoya en fundamentos similares a los que tuvo en cuenta la Subcomisión Universidades del Comité Paso Cristo Redentor, en el marco del XXVIII Encuentro (2009), al poner en marcha el intercambio de docentes para conocer el programa de mentores de Chile.

Vale entonces conocer el significado de la mentoría, a través de la opinión de una docente mentora: “En lo personal, estoy convencida que un buen período de acompañamiento en la inserción laboral puede marcar la diferencia para la futura trayectoria personal. Puede hacer que los nuevos profesores logren con mayor rapidez dejar de ser principiantes inexpertos, que no perdamos a aquellos docentes que tienen

¹⁰⁶ Acta del XX Encuentro, celebrado en 2012.

¹⁰⁷ Acta del XXI Comité de Integración Agua Negra (2012).

condiciones, pero que solos no logran insertarse con seguridad y que, frente a otras posibilidades laborales, desertan”¹⁰⁸.

En relación con la formación profesional docente, en la IV Reunión Binacional de Ministros surgió el compromiso de trabajar en la identificación de instituciones dedicadas al asunto para desarrollar un trabajo conjunto. Los funcionarios destacaron, además, la participación argentina en el III Congreso Internacional sobre Profesorado Principiante e Inserción Profesional a la Docencia, realizado en febrero de 2012 en Santiago.

En ese encuentro ministerial se puso de resalto la continuidad del Programa de Cupos Universitarios ofrecido por Argentina para que estudiantes de nacionalidad chilena puedan cursar una carrera en universidades argentinas, así como el éxito que tuvo la convocatoria del Programa Binacional de Apoyo a Jóvenes Investigadores Argentina-Chile¹⁰⁹. La difusión de ambos programas es tema para la agenda de las Subcomisiones de Educación o de Universidades de los Comités de Integración.

En la IV Reunión de Ministros quedó de manifiesto la voluntad de cooperar en políticas de ampliación de la jornada escolar en ambos países, sobre la base del intercambio de experiencias y criterios con miras a optimizar los estándares educativos.

Para cerrar este acápite, hay que mencionar que las diferencias en el sistema educativo de uno y otro país no han significado obstáculos para las actividades que se promueven desde los Comités de Integración.

En la década de 1970 en Chile había pocas universidades estatales y “los economistas adeptos al mercado durante el régimen de Pinochet tomaron el control, redujeron los subsidios a las universidades, descentralizaron las escuelas primarias y secundarias públicas, y apoyaron la creación de universidades con fines lucrativos. La

¹⁰⁸ Boerr Romero, I., “Mentores y noveles. Nuestra propia historia”, en Boerr Romero, I. (editora), *Mentores y Noveles: Historias del Trayecto*, Santiago, Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2011, p. 13.

¹⁰⁹ Fueron seleccionados 20 proyectos de investigación en los que participan jóvenes investigadores de universidades de ambos países. En el marco del Programa se desarrolló el Encuentro Binacional Chileno-Argentino de Investigadores bajo el lema “Fortaleciendo Redes de Innovación y Conocimiento”, realizado en Valparaíso en noviembre de 2011. Véase la declaración emitida por los ministros en ocasión de la IV Reunión Binacional.

matrícula universitaria creció de 180.000 en 1984 a 1 millón en la actualidad. Pero lo mismo ocurrió con las deudas estudiantiles”¹¹⁰.

Muchos estudiantes se han visto obligados a dejar de estudiar a causa de su endeudamiento y a otros les lleva años pagar sus deudas. Chile supera a otros países latinoamericanos en la prueba PISA, mediante la cual se miden los niveles de lenguaje, matemáticas y ciencias de estudiantes de 15 años en 57 países¹¹¹, pero la deserción escolar en el país es muy alta.

4.13 Medio ambiente

La Subcomisión de Medio Ambiente del Comité NOA-Norte Grande ha definido en el encuentro de 2012 una agenda de cuestiones ambientales. En concreto, ha identificado problemas ambientales prioritarios de la macrorregión, coincidiendo en la necesidad de un abordaje con una estrategia común en los siguientes temas: pasivos ambientales existentes; gestión integral de residuos sólidos urbanos; gestión de residuos peligrosos, armonización de normas, tránsito interprovincial; necesidad de contar con plantas de tratamiento y disposición final; contaminación industrial; gestión de la biodiversidad; tratamiento de efluentes; escasa valoración del recurso fauna y flora; tráfico ilegal de especies silvestres nativas y sus productos; desertificación; promoción de la participación social, y planificación del desarrollo, comprendiendo producción más limpia, consumo responsable y planificación del uso del agua.

Ambas delegaciones acordaron además avanzar en el intercambio de experiencias en gestión de Áreas Naturales Protegidas, así como identificar e intercambiar información sobre especies prioritarias de conservación de fauna nativa, como vicuñas, suris, flamencos y gatos andinos, entre otras.

Concordaron también en gestionar la adhesión de Chile a la Red Regional de Cambio Climático y en difundir la Iniciativa de Bienes Públicos Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), identificando entre los temas prioritarios a los

¹¹⁰ Margolis, M., “Las razones del descontento en Chile”, *Newsweek*, edición argentina, octubre de 2011, p. 30.

¹¹¹ Véase Oppenheimer, A., *¿Basta de historias! La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro*, Buenos Aires, Debate, 2011, p. 237.

siguientes: agua, áreas protegidas, biodiversidad, patrimonio cultural. La Iniciativa de Bienes Públicos Regionales se basa en la premisa de que las oportunidades de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe pueden ser abordadas de manera más efectiva a nivel regional a través de la acción colectiva y la cooperación, constituyendo también la Iniciativa una respuesta a la creciente importancia de la cooperación Sur-Sur¹¹².

En cuanto a la Red Regional de Cambio Climático, cabe decir que es un proyecto llevado a cabo por la Universidad Nacional de Salta (UNSA), la Universidad Nacional de Jujuy, la Universidad Autónoma Juan Misael Saracho de Tarija (Bolivia), el Ministerio de Producción y Medio Ambiente del Gobierno de Jujuy y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Gobierno de Salta¹¹³.

También en el ámbito del Comité NOA-Norte Grande se ha creado, dentro de la Comisión de Infraestructura y Transporte, la Subcomisión de Transporte de Residuos Industriales y Sustancias Peligrosas, que ha sesionado por primera vez en 2011. En la reunión de los días 10 y 11 de mayo de 2012, la nueva Subcomisión consideró necesario analizar los marcos legales relativos al transporte internacional de sustancias peligrosas, acordar un Protocolo de actuaciones conjuntas que establezca las autoridades competentes para intervenir en caso de incidentes, exigir un seguro internacional que cubra el daño ambiental y acordar entre ambos países las indemnizaciones o reparaciones ante hechos que provoquen daños ambientales.

La Comisión de Medio Ambiente del Comité Agua Negra ha realizado una jornada de trabajo ambiental en San Juan, Argentina, en mayo de 2012, en la que se han tratado, entre otros, los siguientes temas: manejo de residuos, contaminación y saneamiento ambiental, legislación vigente, planificación de buenas prácticas para mejorar las prácticas agrícolas.

En el XXXI Encuentro del Comité del Paso Cristo Redentor (San Esteban, región de Valparaíso, 2012), Argentina ha asumido el compromiso de evaluar el folleto

¹¹² Puede verse al respecto <http://www.iadb.org/es/temas/integracion-regional/que-son-los-bienes-publicos-regionales>, 2803.html

¹¹³ Información al respecto disponible en <http://www.cclimaticosalta.blogspot.com.ar>

de educación ambiental presentado por Chile para dar una respuesta en diciembre de 2012.

La Comisión de Gestión Ambiental del Comité El Pehuenche se planteó la necesidad de estudiar la legislación ambiental de ambos países para realizar un análisis comparativo de las normas vigentes y generar una estrategia común. Esta línea de trabajo se adoptó en el XVIII Encuentro del Comité, desarrollado en Mendoza en 2010, pero en las reuniones de los dos años siguientes la Comisión no sesionó.

La Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Comité de la Región de Los Lagos convino en 2008 impulsar la revisión del Protocolo de Acuerdo para el Combate de Incendios Forestales por parte de los intendentes regionales y los gobernadores provinciales para su firma. En 2011 la misma Comisión acordó solicitar a las cancillerías su colaboración a los fines de la instrumentación de protocolos específicos entre las provincias y regiones que integran el Comité para emergencias como terremotos, vulcanismo y otras, y en 2012 decidió incorporar en su agenda la cuestión de los peligros volcánicos y otros riesgos en la planificación territorial binacional y la integración fronteriza, así como solicitar la creación, dentro de la misma Comisión, de una Subcomisión de Riesgo que trate la cooperación ante actividades volcánicas, incendios y remociones en masa que tengan lugar en la región sobre la que actúa el Comité¹¹⁴.

A esto se suma la decisión de conformar un comité de expertos en materia de colaboración sobre incendios forestales de magnitud, adoptada en 2012 por la Comisión de Pesca, Recursos Naturales y Medio Ambiente del Comité de Integración Austral. El año anterior esa Comisión acordó promover la creación de un Comité de Crisis binacional entre autoridades ambientales para el intercambio de información y de alertas tempranas ante emergencias ambientales.

Tales recaudos se compadecen con la obligación de promover la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente que establece el Protocolo de San Salvador¹¹⁵.

¹¹⁴ Ver acta del XXX Encuentro, Puerto Varas, 2012.

¹¹⁵ Artículo 11.2.

En la búsqueda de los primeros antecedentes de cooperación en materia de catástrofes se verifica que en el XXIII Encuentro de Integración del Comité de la Región de Los Lagos, celebrado en Las Grutas (Río Negro) en marzo de 2005, se puso de resalto el apoyo de la República Argentina en el marco del Acuerdo sobre Cooperación en Materia de Catástrofes ante los incendios forestales en la región de Magallanes, específicamente en Torres del Paine, según consta en el acta respectiva, en la que se remarcan también los esfuerzos que las autoridades nacionales, regionales y provinciales de ambos países realizan como parte de una sólida política de cooperación ante eventuales catástrofes.

En 2009, en la Comisión de Pesca, Recursos Naturales y Medio Ambiente del Comité de Integración Austral, se expuso sobre el estado de avance del Proyecto Binacional de Fortalecimiento de la Capacidad de Medición de la Capa de Ozono y la Radiación Ultravioleta en la Patagonia Austral y su Proyección a la Comunidad. Un año antes la cuestión del adelgazamiento de la capa de ozono quedó incluida en la agenda de esa Comisión, pero de las actas de los encuentros posteriores a 2009 no surgen evidencias de avances en su tratamiento.

En el mismo Comité se solicitó en 2011 la creación de una Subcomisión de Actuación ante Emergencias y Catástrofes en la que participen funcionarios técnicos en la materia, y la Subcomisión de Temas Marítimos convino en incentivar el intercambio de información y alerta sobre tsunamis, tormentas y sismos, así como instrumentar acciones para una alerta temprana en caso de contingencias por derrame de sustancias contaminantes de las aguas en Bahía Lomas (Chile) y la reserva de pingüinos de Magallanes (Argentina).

Tal Subcomisión tiene en su agenda el desarrollo de un plan para enfrentar siniestros de contaminación y otras cuestiones relacionadas con la preservación del medio ambiente marino.

Un panorama similar se observa en la Subcomisión de Temas Marítimos y Portuarios del Comité de la Región de Los Lagos, que en 2012 acordó “elaborar una matriz de riesgo para el control de la contaminación y monitoreo de las aguas de alcance

binacional”¹¹⁶. El esfuerzo combinado para el control de la contaminación de las aguas binacionales sobresale en la agenda de la Subcomisión desde 2006, y en 2009 se ha analizado allí la elaboración de un sistema para salvaguardar la vida humana en aguas compartidas que permita actuar de inmediato a la autoridad más próxima, así como la homologación de un plan de contingencia en caso de derrames de sustancias nocivas para el medio ambiente acuático en aguas binacionales.

En este último Comité se ha propuesto la organización de un Foro Binacional Regional Patagónico del Agua, tomando como antecedentes los Talleres de Cuencas Patagónicas con Recursos Hídricos Compartidos que se hicieron con anterioridad.

La preocupación por la conservación del huemul aparece en la agenda ambiental del Comité de Los Lagos y el Comité de Integración Austral. En este sentido, cabe apuntar que las delegaciones reunidas en la Subcomisión de Recursos Naturales y Medio Ambiente del Comité de Integración Austral acordaron en 2010 priorizar y concretar en 2011 diversas acciones; entre ellas, solicitar a las respectivas cancillerías la celebración de un Acuerdo para la Conservación del Huemul¹¹⁷.

Más allá del ámbito de los Comités, la cooperación binacional se ve fortalecida con nuevas herramientas como el Acuerdo por Notas Reversales relativo al Manejo Forestal Sustentable y Educación para la Sustentabilidad, que permitirá avanzar en la concreción de planes y proyectos compartidos en materia de bosques, y el Plan de Acción Binacional en Conservación del Huemul.

En el marco de la Reunión Binacional de Ministros se acordó en 2012 continuar los esfuerzos para coordinar estrategias conjuntas a fin de evitar la expansión del alga *didymophenia geminata*, incluyendo la posibilidad de un plan de manejo binacional para controlar su avance¹¹⁸.

¹¹⁶ Acta del XXX Encuentro del Comité de Integración Región de Los Lagos, 26 y 27 de septiembre de 2012.

¹¹⁷ El huemul es un cuadrúpedo semejante al ciervo europeo que habita en la parte meridional de la cordillera de los Andes.

¹¹⁸ IV Reunión Binacional de Ministros, 2012.

Apenas dos meses antes de esa reunión ministerial, la Subcomisión de Temas Marítimos y Portuarios del Comité Región de Los Lagos resolvió “establecer un acuerdo para fiscalizar a los pescadores deportivos a fin de verificar la limpieza periódica de embarcaciones y equipos de pesca con el objeto de prevenir la reproducción del *Didymo*”, pero este problema fue primero tratado en la Comisión de Medio Ambiente del mismo Comité a partir de 2010. Ese año se propuso elaborar una estrategia para abordar el problema del alga de que se trata y al año siguiente los participantes acordaron solicitar se definan acciones concretas para la atención temprana y el control del alga, con comunicación a las partes. Lo resuelto en la Reunión de Ministros fue una respuesta a ese pedido.

El control de las especies exóticas invasoras es un problema que ha suscitado amplio debate en la Subcomisión de Medio Ambiente Argentina-Chile, el mecanismo central en la coordinación de acciones conjuntas de conservación de recursos naturales y promoción del desarrollo sustentable. Precisamente, el desarrollo sustentable de las regiones de montaña es una de las metas que persigue dicha Subcomisión.

4.14 Cooperación judicial

En todos los Comités se han constituido comisiones o subcomisiones relacionadas con este tipo de cooperación, salvo en el Comité Las Leñas. Es digno de nota que en el Comité de la Región de Los Lagos y el Comité de Integración Austral la Comisión respectiva toma el nombre de Comisión de Cooperación Jurídica, y que la Comisión de Cooperación Judicial del Comité Cristo Redentor recién se creó en el XXX Encuentro de dicho Comité, celebrado en Mendoza el 1 y el 2 de septiembre de 2011.

En el XX Encuentro del Comité “Paso Agua Negra”, desarrollado el 29 y el 30 de marzo de 2011, el tópico relativo al tráfico de personas, bienes y servicios en el área territorial respectiva se ha incorporado a la labor de la Subcomisión, que ha pedido que su estatuto se eleve al de Comisión, lo que se ha logrado en 2012¹¹⁹. También la Subcomisión de Cooperación y Coordinación Judicial del Comité ATACALAR ha pedido que se eleve su categoría, haciendo hincapié en “la relevancia que implica para el desarrollo del área integrada la existencia de una Comisión de Cooperación y

¹¹⁹ Véase acta del XXI Encuentro del Comité de Integración “Paso Agua Negra” (2012).

Coordinación Judicial en los Comités de Integración entre Argentina y Chile”, como consta en el acta del encuentro celebrado en Catamarca el 9 y el 10 de noviembre de 2011.

Volviendo al Comité Agua Negra, en la primera reunión de la Comisión de Cooperación Judicial, en 2012, las delegaciones acordaron solicitar a las cancillerías la apertura de un consulado en la ciudad de San Juan y de otro en la ciudad de La Serena “para asesorar y representar a sus nacionales”¹²⁰.

Esto remite a la asistencia consular a que se refiere el artículo 5 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963), pero tiende a asegurar, a su vez, la protección consular, que consiste “en una reclamación contra las consecuencias de un acto de un órgano del Estado infractor que sea contrario al Derecho Internacional o a su Derecho interno, y la presenta el funcionario consular que sea jefe de la respectiva oficina, normalmente por su propia iniciativa, aunque sometido siempre a las instrucciones y orientaciones de su Gobierno”¹²¹.

A diferencia de lo que sucede en la protección diplomática, en la protección consular la reclamación se presenta ante el órgano del que emane el acto ilícito. En este sentido, hay que recordar que los funcionarios consulares pueden dirigirse, al ejercer sus funciones, “a las autoridades locales competentes de su circunscripción consular” o “a las autoridades centrales competentes del Estado receptor”, siempre que sea posible y lo permitan las leyes, los reglamentos y usos y los acuerdos internacionales correspondientes¹²².

Para que sea admisible tal protección no se requiere el previo agotamiento de los recursos internos del Estado receptor y “ello resulta de la propia esencia de la protección consular, que se ejerce ante órganos cuyas resoluciones no son normalmente definitivas sino susceptibles de recursos”¹²³. Puede decirse que la protección de que se habla es

¹²⁰ Acta Final del XXI Encuentro del Comité Paso Agua Negra (2012).

¹²¹ Pastor Ridruejo, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, 2010, p. 258.

¹²² Artículo 38 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

¹²³ Pastor Ridruejo, *op. cit.*, p. 258.

coetánea a la acción que los particulares deben ejercer, mediante los recursos internos, ante los órganos del Estado receptor; de modo que hay “una cierta complementariedad entre el ejercicio de la protección consular y la acción de los particulares en defensa de sus derechos”¹²⁴.

Los comentarios precedentes revelan la importancia de la protección y la asistencia consular. Por eso, que en el marco de un proceso de integración y cooperación como el que se estudia en este trabajo exista preocupación por una mayor presencia de oficinas consulares en distintos puntos a lo largo de la frontera fortalece la integración en el plano de la vida cotidiana de los ciudadanos de uno y otro país.

Con más trayectoria de trabajo se muestra la Subcomisión de Cooperación Jurídica en Materia Penal, constituida en el seno de la Comisión de Cooperación Jurídica del Comité que agrupa a las provincias y regiones más australes¹²⁵. Cabe recordar, como nota destacada, que en 2007 la Subcomisión propuso que se promoviera la inclusión de “la utilización de niños en el tráfico de droga” en un protocolo complementario de la Convención sobre los Derechos del Niño, “como delito de ámbito internacional de carácter gravísimo”¹²⁶. La propuesta, relacionada con la preocupación expresada en el texto mismo de la Convención¹²⁷, implica la asunción de un rol que potencia las posibilidades de acción de los Comités, en beneficio de la dimensión humana de la relación bilateral.

En la vigésima Reunión del Comité (2010) las delegaciones que participan en la Subcomisión han acordado organizar diversas jornadas en el transcurso de 2011, en

¹²⁴ *Ibíd.*

¹²⁵ La Subcomisión tiene esa denominación desde 2010. Antes se llamaba Subcomisión de Cooperación Judicial Fronteriza.

¹²⁶ Acta del XVII Encuentro del Comité de Integración Austral Chile-Argentina, celebrado los días 18 y 19 de abril de 2007.

¹²⁷ El artículo 33 de la Convención establece que “los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales, para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias psicotrópicas enumeradas en los tratados internacionales pertinentes, y para impedir que se utilice a niños en la producción y el tráfico de esas sustancias”.

localidades argentinas y chilenas, para abordar, entre otros asuntos, los delitos que afectan al medio ambiente.

También concordaron en la necesidad de indagar modalidades especiales de la trata de personas para encontrar, a partir de las conclusiones que se obtengan, formas de colaboración más amplia para combatir tal delito. En relación con el tratamiento de este problema, un antecedente valioso ha sido la participación de la Organización Internacional de Migraciones (OIM), a través de su Oficina en cada uno de los países, en el encuentro de 2009.

La Subcomisión ha encomendado la elaboración de un informe sobre los principales aspectos de la relación bilateral jurídico-penal y ha propiciado que ambos países apoyen la incorporación de las nuevas figuras penales propias de la delincuencia transnacional en instrumentos internacionales.

A su vez, en el XXI Encuentro, que tuvo lugar el 17 y el 18 de noviembre de 2011, se acordó la realización, en marzo de 2012, de las Jornadas Patagónicas de Derecho Penal Contemporáneo y solicitar a las Cancillerías la creación de una Comisión de Cooperación Jurídica, independiente de la existente en materia penal, para tratar cuestiones relativas a la facilitación en las tramitaciones de extradiciones y exhortos, así como la elaboración de compendios de normas internacionales y procesales en estas materias y la capacitación de actores judiciales.

Dejando de lado lo que se viene haciendo para reflexionar acerca de lo que podría hacerse con miras a aumentar y mejorar la cooperación, la primera observación es que existen instrumentos jurídicos aplicables que las Comisiones y Subcomisiones competentes no tienen en cuenta, según se desprende de las actas de las reuniones.

Uno es la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal, aprobada en Nassau, Bahamas, en 1992¹²⁸. Valorada como “el instrumento que ha logrado un mayor impacto en la situación de la cooperación judicial internacional en el continente en la medida que se ha constituido (...) en el documento de referencia

¹²⁸ Ratificada por Chile el 6 de mayo de 2003 y por Argentina el 10 de septiembre de 2006. Boletín Oficial, 6 de septiembre de 2006. Publicada en el Diario Oficial del 8 de julio de 2004.

inspirador de muchos acuerdos bilaterales o multilaterales de ámbito subregional”, es también calificada como “horizonte deseable y posible a corto plazo”¹²⁹.

Otro de esos instrumentos es el Protocolo sobre Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales entre el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile (2001)¹³⁰.

Al no estar en la agenda de las Comisiones y Subcomisiones de Cooperación Judicial ciertas cuestiones previstas en el Protocolo, como el traslado de personas sujetas a proceso penal a efectos de comparecer como testigos en el Estado requirente, sino bajo la exclusiva mirada de las Comisiones y Subcomisiones de Cooperación y Coordinación Policial, se corre el riesgo de no considerar debidamente aspectos relacionados con los derechos de esas personas.

La Guía de conocimientos, difusión y alcance de los instrumentos negociados en los ámbitos del MERCOSUR en Cooperación Judicial y Policial (2010) contribuye a hacer más explícitas las posibilidades de cooperación entre los jueces.

A propósito de la cooperación judicial internacional en el continente americano, se dice que “el alto grado de cohesión lingüística y de proximidad cultural y afectiva entre grandes grupos de países del continente, integrados en extensas subregiones, favorece los mejores resultados”¹³¹. Hay otra razón que no puede dejar de considerarse: “La intensificación de la cooperación jurídica en materia penal contribuirá a profundizar la reciprocidad de intereses de los Estados Parte en el proceso de integración”, como dice el preámbulo del Protocolo sobre Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales.

Cuatro temas ocupan un lugar central en la agenda de las Comisiones o Subcomisiones de Cooperación Judicial: a) juzgados de frontera; b) mecanismos de

¹²⁹ Tirado Estrada, J., “Cooperación Judicial Internacional en el ámbito interamericano. Balance y Perspectivas. Especial Referencia a los procesos de instauración de medidas estructurales de relación, organización y coordinación”, *Mecanismos de Cooperación Judicial Internacional*, Cizur Menor, 2006, p. 148.

¹³⁰ Aprobado por Decisión 12/01 del Consejo Mercado Común, de 20 de diciembre de 2001. Diario Oficial, 07/08/2009. Boletín Oficial, 13/01/2005.

¹³¹ Tirado Estrada, *op. cit.*, p. 191.

solución de controversias en materia de integración, c) un nuevo tratado de extradición, y d) organización de Mesas Bilaterales de Trabajo en Cooperación Bilateral.

En la reunión del Comité NOA-Norte Grande celebrada en Salta el 10 y el 11 de mayo de 2012, la Comisión de Cooperación Judicial formuló la propuesta de elaborar compendios de normas internacionales que se encuentren vigentes entre ambos países, incluyendo las de los tratados bilaterales y multilaterales que rigen las relaciones mutuas, para difundirlas en el ámbito judicial, según puede verse en el acta respectiva.

La misma iniciativa se ha considerado en la XV Reunión del Comité ATACALAR, en Atacama, los días 5 y 6 de septiembre de 2012, y en el XXXI Encuentro del Comité Cristo Redentor, el 30 y el 31 de agosto de 2012, así como en el XXX Encuentro del Comité Región de Los Lagos, celebrado en Puerto Varas el 26 y el 27 de septiembre de 2012. Igual es el panorama en el ámbito del Comité de Integración Austral, tras el XXII Encuentro que tuvo lugar los primeros días de agosto de 2012.

En la Comisión de Cooperación Jurídica del Comité de la Región de Los Lagos, ambas delegaciones convinieron, en la reunión celebrada en 2012, “aumentar los actores a participar en estas instancias de integración, como representantes de la sociedad civil”, acuerdo que también se ha dado en el Comité ATACALAR en la reunión de ese mismo año¹³². Esto abre las puertas a la participación de las asociaciones de magistrados y funcionarios judiciales, por ejemplo.

Otra preocupación que se observa en distintos Comités, en el ámbito de la cooperación judicial, es la de agilizar el cumplimiento de las resoluciones extranjeras.

En cambio, no se ha incorporado a la agenda de trabajo de las Comisiones o Subcomisiones de Cooperación Judicial la asistencia judicial recíproca que contempla la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

La declaración de ministros del 8 de noviembre de 2012, adoptada en la IV Reunión Binacional, expresa que tales funcionarios “convencidos de la importancia de la cooperación jurídica en la integración de ambos países (...) acordaron promover a través de los canales institucionales correspondientes la difusión de los instrumentos y

¹³² Acta del XXX Encuentro, Puerto Varas, 26 y 27 de septiembre de 2012, y acta del XV Reunión, Atacama, 5 y 6 de septiembre de 2012.

herramientas vigentes que facilitan la asistencia y la capacitación de los actores que intervienen en la cooperación”. También puntualiza el documento que los ministros instruyeron a los técnicos para que se conforme un grupo de trabajo con el objeto de revisar los instrumentos vinculantes en la materia, tendiendo a simplificar los mecanismos existentes y darles mayor celeridad.

El Memorándum de Entendimiento sobre Acceso a la Justicia fortalecerá las posibilidades de los nacionales de ambos países de acceder en forma sencilla y expedita a la justicia “en un sentido amplio del concepto, garantizando de esa manera el pleno ejercicio de sus derechos”, remarca la declaración ministerial emanada de la IV Reunión Binacional.

4.15 Cultura de paz

El concepto, expresamente incorporado en el Tratado de Maipú¹³³, ha sido definido por la Declaración sobre una Cultura de Paz como un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamiento y estilos de vida que tienen como base “el respeto pleno y la promoción de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”, junto con el respeto pleno de la soberanía, la integridad territorial, la independencia política de los Estados y el principio de no injerencia en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción doméstica, además de la promoción y la práctica de la no violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación.

Se asienta también en el compromiso con el arreglo pacífico de los conflictos, en los esfuerzos por satisfacer las necesidades de desarrollo y de protección del medio ambiente de las generaciones presentes y futuras, y en el respeto y el fomento de la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres, entre otros principios.

La Declaración proclama que “la educación a todos los niveles es uno de los medios fundamentales para edificar una cultura de paz” y que, “en ese contexto, es de particular importancia la educación en la esfera de los derechos humanos” (artículo 6).

¹³³ Entre los objetivos del Tratado figura el de “trabajar en forma conjunta para la consolidación de una cultura de paz e integración, sobre la base de visiones culturales y sociales comunes, que promueva un legado compartido para las futuras generaciones, mediante una labor mancomunada respecto de los sistemas educativos, las instituciones culturales, deportivas, sociales y los medios de comunicación” (art.1.e).

Pone énfasis en el compromiso que ha de tener la sociedad civil y en el doble papel (informativo y educativo) de los medios de difusión, diciendo que contribuye a la promoción de la cultura que se aspira a construir.

En cuanto a la sociedad civil, el Programa de Acción insta a su participación en los planos local, regional y nacional a fin de ampliar el ámbito de las actividades relativas a una cultura de paz. Los Comités de Integración argentino-chilenos permiten proyectar esa participación al plano binacional, así como al plano interregional.

El Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 reafirma la Declaración y el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz y destaca que “el deporte puede promover la paz y el desarrollo y contribuir a la creación de un entorno de tolerancia y comprensión”, por lo que alienta el debate en la Asamblea General de propuestas conducentes a la elaboración de un plan de acción sobre el deporte y el desarrollo¹³⁴. A la luz de estas apreciaciones, la actividad desplegada por las Subcomisiones de Deporte de los Comités de Integración adquiere una significación diferente.

Uno de los primeros antecedentes de actividades deportivas impulsadas desde ese ámbito se registra en el Comité de Integración Austral Chile-Argentina con los Juegos Binacionales de la Araucanía¹³⁵, que después contaron con el apoyo del Comité de Los Lagos.

En 2009, la Subcomisión de Deporte de este último fijó como uno de sus objetivos “promover acciones que busquen el desarrollo del deporte como medio de inclusión social”, según refleja el acta correspondiente. La Copa Pichachén y la Copa Antuco son competencias que cuentan con el apoyo de la Subcomisión. Participan en ellas deportistas de pequeñas poblaciones fronterizas.

La suscripción de convenios de intercambio deportivo entre las provincias patagónicas argentinas y las regiones chilenas integrantes del Comité de Integración Austral aparece entre las primeras propuestas de su Subcomisión de Deportes, y en 2009

¹³⁴ Párrafo 145 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. A/60/L.1.

¹³⁵ Se hace referencia a tales Juegos en el acta del XVII Encuentro (2007), destacándose que pueden ser considerados como un ejemplo de organización integral deportiva, cultural, recreativa y turística.

“se consideró la actividad física como un eje transversal en el mejoramiento de la calidad de vida en los habitantes de la región”¹³⁶.

En 2010 se acordó promover la participación de delegaciones de ambos países en torneos para personas con discapacidad. A propósito de ello, hay que remarcar que los dos países son Estados parte de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, adoptada en Ciudad de Guatemala el 7 de junio de 1999¹³⁷, y que para lograr los objetivos de la Convención los Estados parte asumen diversos compromisos, como el de adoptar medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole “para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración”¹³⁸.

En el encuentro de 2011, las delegaciones participantes en la Comisión de Derechos Humanos, Mujer e Igualdad de Oportunidades acordaron solicitar la creación de una Subcomisión de Niñez, Adolescencia, Adultos Mayores y Discapacidad. Cuando esto se concrete, será posible un trabajo conjunto con la Subcomisión de Deportes para promover la plena integración en la sociedad de las personas con discapacidad.

En el marco del XXI Encuentro (2011), esta última Subcomisión ha decidido organizar los Juegos Patagónicos con la participación de deportistas de Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Aysén y Magallanes. La decisión fue reafirmada en el encuentro de 2012, introduciéndose una variante en la denominación de los Juegos, que han pasado a llamarse Juegos Patagónicos Binacionales (JUPABI).

¹³⁶ Acta del XIX Encuentro, realizado en Coyhaique los días 7 y 8 de mayo de 2009.

¹³⁷ Argentina depositó el instrumento de ratificación el 10 de enero de 2001 y Chile el 26 de febrero de 2002. Ambos firmaron la Convención el 8 de junio de 1999. Boletín Oficial, 4 de agosto de 2000. Diario Oficial, 20 de junio de 2002.

¹³⁸ Artículo III.1.a de la Convención.

La primera edición de los JUPABI se hará en marzo de 2013, y en la Subcomisión de Deportes y Recreación se ha acordado incluir la participación de personas con discapacidad. En consonancia con ello, se ha previsto generar un programa de capacitación de entrenadores.

Hay que mencionar también el acuerdo alcanzado en el seno del Comité de la Región de Los Lagos, en la XXIX Reunión (2011), sobre la necesidad de realizar Juegos Deportivos Tradicionales de los Pueblos Originarios.

A su vez, la Subcomisión de Deportes del Comité NOA-Norte Grande se muestra decidida a avanzar en el desarrollo de los Primeros Juegos del Trópico de Capricornio¹³⁹. También forman parte de la agenda del Comité NOA-Norte Grande los Juegos Deportivos Universitarios Trasandinos, lo mismo que los congresos deportivos regionales, la seguridad deportiva y la medicina del deporte¹⁴⁰.

El Comité ATACALAR viene dando pasos concretos con respecto a los Juegos ATACALAR, como demuestra el pedido, dirigido a las autoridades provinciales y regionales, de presupuestar dichos encuentros deportivos para facilitar su organización. Tal pedido consta en el acta de la XV Reunión (2012), en la que se observa además la adopción de una perspectiva de género en el criterio que las dos delegaciones promueven en cuanto a la organización de los Juegos, que consiste en que la participación sea equitativa para ambos géneros¹⁴¹.

La Subcomisión de Deporte de este Comité también trabaja en pos del intercambio deportivo entre la región y las provincias que integran el Comité, no sólo en deporte de alto rendimiento sino también en deporte escolar. De lo tratado en 2010 en

¹³⁹ Acta del encuentro realizado en Salta los días 10 y 11 de mayo de 2012. Esa primera edición debió realizarse en 2006, según estaba previsto, pero se suspendió y desde entonces viene gestándose la concreción de los Juegos, con algunos cambios en su concepción.

¹⁴⁰ Se encuentra en esa temática una conexión con el cometido de la Oficina de las Naciones Unidas sobre el Deporte para el Desarrollo y la Paz (UNOSDP), que “estimula los intercambios transversales e interdisciplinarios entre todos los interesados en utilizar el deporte como herramienta para la educación y la salud” y trabaja para crear conciencia acerca de la función de la actividad física en el impulso del desarrollo y de la paz, así como en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Véase Naciones Unidas, *op. cit.*, p.287.

¹⁴¹ Desde que en 2006 se suspendiera la realización de tales Juegos, vienen haciéndose esfuerzos por su reanudación.

Córdoba se rescata que la Agencia Córdoba Deporte pone a disposición toda su infraestructura deportiva y el apoyo científico necesario para desarrollar actividades multidisciplinarias con las delegaciones deportivas que lleguen de Chile y de las provincias de la macrorregión. La cuestión del intercambio deportivo también está presente en la agenda del Comité NOA-Norte Grande.

En el XVII Encuentro de El Pehuenche (2009), la Subcomisión de Deporte propuso la realización de los Juegos Deportivos Paso Pehuenche y la Subcomisión de Universidades reactivó el tema de la Copa Universitaria Pehuenche, mientras que en el XX Encuentro (Talca, 2012) se ha instalado la idea de “concretar una competencia deportiva no tradicional en la macrorregión”, como destaca el acta final al reseñar la labor de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte.

En la Comisión de Cultura del Comité Las Leñas se ha acordado el uso del paso Las Leñas en olimpiadas binacionales. Tal acuerdo de las delegaciones se ha reafirmado en el encuentro de Machalí (2012) y esto hace suponer que en los próximos encuentros se avanzará hacia la concreción de la iniciativa.

Otra contribución a la cultura de paz proviene de la labor de las Subcomisiones de Cultura, en la medida que “el desarrollo de una cultura de paz está integralmente vinculado”, entre otras cosas, a la promoción de la comprensión, la tolerancia y la solidaridad entre pueblos y culturas¹⁴². La adhesión al principio de diversidad cultural está ínsita en ello.

4.16 El derecho a la asistencia consular

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares establece, en su artículo 36, derechos que juegan un rol fundamental en el marco de las funciones consulares (art. 5). Siguiendo el criterio adoptado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁴³, corresponde distinguir los siguientes derechos:

¹⁴² Declaración sobre una Cultura de Paz.

¹⁴³ Corte IDH, *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99, del 1 de octubre de 1999.

El *derecho a la información sobre la asistencia consular* (artículo 36.1.b) es el derecho del nacional del Estado que envía, que es arrestado, detenido o puesto en prisión preventiva, a ser informado, sin dilación, que tiene estos derechos: 1º) el derecho a la notificación a la oficina consular; 2º) el derecho a que cualquier comunicación que dirija a esa oficina sea transmitida sin demora.

El *derecho a la notificación consular* (artículo 36.1.b), que es el derecho del nacional del Estado que envía a solicitar y obtener que las autoridades competentes del Estado receptor informen sin retraso alguno sobre su arresto, detención o prisión preventiva a la oficina consular del Estado que envía en cuya circunscripción la persona solicitante ha sido arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva.

El *derecho de asistencia consular* (artículo 36.1.c), es decir, el derecho de los funcionarios consulares del Estado que envía a proveer de asistencia a sus nacionales.

El *derecho a la comunicación consular*, reconocido en el párrafo 1, literales a) y c), del artículo 36. Se trata del derecho de los funcionarios consulares y los nacionales del Estado que envía a comunicarse libremente entre sí.

Combinando las distintas opciones, el resultado más relevante, en clave de derechos humanos, es que la persona extranjera privada de libertad tiene derecho a que se ponga al corriente de su situación a la oficina consular de su país, y a comunicarse con ella, a efectos de recibir la asistencia que le permita “organizar su defensa ante los tribunales”, para usar los términos de la Convención. Todo ello está sujeto a una condición negativa, consistente en que esa persona no se oponga expresamente a la intervención de los funcionarios consulares.

México solicitó a la Corte que interpretara si los países americanos constituidos como Estados federales que son Parte en el Pacto de Derechos Civiles, y en el marco de los artículos 2, 6, 14 y 50 del Pacto, están obligados a garantizar la notificación oportuna a que se refiere el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares a todo individuo de nacionalidad extranjera privado de libertad en su territorio.

La Corte remarcó que “si bien la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no contiene una cláusula relativa al cumplimiento de las obligaciones por

parte de los Estados federales (como sí lo disponen, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana)” ya había “establecido que ‘un Estado no puede alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación internacional’”¹⁴⁴.

Y decidió, por unanimidad, que el artículo 36 de la Convención de Viena “reconoce al detenido extranjero derechos individuales, entre ellos el derecho a la información sobre la asistencia consular, a los cuales corresponden deberes correlativos a cargo del Estado receptor”, agregando que esa disposición “conciene a la protección de los nacionales del Estado que envía y está integrada a la normativa internacional de los derechos humanos”. Opinó, asimismo, que la expresión “sin dilación” utilizada en el artículo 36.1.b) significa que el Estado receptor debe cumplir su deber “de informar al detenido sobre los derechos que le reconoce dicho precepto al momento de privarlo de libertad y en todo caso antes de que rinda su primera declaración ante la autoridad”.

Indicó la Corte que la observancia de los derechos en cuestión no está subordinada a la protesta del Estado que envía y que el derecho a la información consular “permite que adquiera eficacia, en los casos concretos, el derecho al debido proceso legal consagrado en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, explayándose sobre el punto al decir que tal precepto “establece garantías mínimas susceptibles de expansión a la luz de otros instrumentos internacionales como la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, que amplían el horizonte de la protección de los justiciables”¹⁴⁵.

La Corte Internacional de Justicia, en el caso *Avena y Otros Nacionales Mexicanos* (México vs. Estados Unidos de América), ha dicho que “toda violación de derechos que tiene el individuo en virtud del artículo 36 puede implicar una violación de

¹⁴⁴ Párrafo 134 de la OC-16/99. El precedente citado es el *Caso Garrido y Baigorria, Reparaciones* (artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), sentencia del 27 de agosto de 1998.

¹⁴⁵ OC-16/99.

los derechos del Estado que envía y toda violación de los derechos de este último puede llevar a una violación de los derechos del individuo”¹⁴⁶.

La incorporación en el Derecho interno de los derechos reconocidos en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares es de orden prioritario. En los códigos de procedimiento en materia penal vigentes en las jurisdicciones locales esa inclusión representa un *plus* que refuerza las garantías procesales¹⁴⁷.

La Subcomisión de Cooperación y Coordinación Judicial del Comité ATACALAR se ha colocado a la vanguardia del movimiento que tiende a la armonización legislativa en la materia, al haberse acordado en su seno “coordinar e integrar los procedimientos de aplicación del sistema procesal penal aplicable en Chile – Atacama- y en las Provincias de Argentina que integran el ATACALAR”¹⁴⁸.

Con respecto al Estado chileno, deberá ser el Congreso Nacional quien concrete el plan del Comité. A la Comisión Parlamentaria Conjunta le compete hacer la correspondiente sugerencia de armonización dirigida al Parlamento chileno, apoyando la recomendación que el Comité formule al respecto¹⁴⁹.

En el Tratado de Maipú las partes han incorporado “el principio de asistencia y protección consular mutua de sus nacionales en el territorio de terceros Estados en los cuales una de ellas no tenga representación consular” (artículo 37).

El Protocolo Complementario del Tratado de Maipú sobre Cooperación Consular (2011)¹⁵⁰, luego de recordar que, de acuerdo con las normas internacionales aplicables, la oficina consular de un Estado puede ejercer funciones consulares por parte

¹⁴⁶ ICJ, *Report* 2004. Véase Gómez-Robledo Verduzco, J., “El Caso Avena y Otros Nacionales Mexicanos (México vs. Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. V, 2005, pp. 173-220. Véase también Bou Franch, V. y Castillo Daudí, M., *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Valencia, 2008, pp. 28-29.

¹⁴⁷ Puede citarse, en este sentido, la incorporación que ha tenido lugar en el Código de Procedimiento en lo Criminal de la Provincia de Santiago del Estero, con efecto a partir de febrero de 2011.

¹⁴⁸ Acta de la XIII Reunión del Comité ATACALAR, en Córdoba, Argentina, los días 3 y 4 de noviembre de 2010.

¹⁴⁹ El procedimiento es el que resulta de las previsiones de los artículos 13 y 14 del Tratado de Maipú.

¹⁵⁰ Diario Oficial, 4 de junio de 2011.

de un tercer Estado en el Estado receptor, “siempre que éste sea debidamente notificado y no se oponga”, establece que las partes “se prestarán asistencia consular mutua, de conformidad con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, a favor de las personas naturales nacionales de la otra Parte que se encuentren en el territorio de un Estado en el cual no haya representación consular de su país”.

Señala dicho instrumento que ello ocurrirá en “situaciones de emergencia o necesidad comprobada”, para proteger y asistir a personas menores de edad que carezcan de representantes legales y para dar asistencia a la persona que se encuentre arrestada, detenida o en prisión preventiva, siempre que lo solicite y con el fin de facilitar su defensa así como su comunicación con el país de origen”¹⁵¹.

En abril de 2011, la oficina consular de Chile en Singapur asistió a dos personas detenidas de nacionalidad argentina, en aplicación del Protocolo Complementario sobre Cooperación Consular.

En 2011 ha tenido lugar el III Encuentro Binacional de Integración Consular. Al igual que en los anteriores, se ha buscado en el encuentro intercambiar ideas con respecto a la actividad de los cónsules en relación con el proceso de cooperación e integración bilateral y con la cooperación consular que ya cuenta con su propio marco regulatorio.

En el marco de la cooperación consular binacional, el funcionamiento de la Red de Atención Consular a Víctimas de Género y/o Violencia Intrafamiliar Migrantes con el objeto de asistir a las familias argentino-chilenas migrantes en ambos países que sufran situaciones de violencia doméstica, anunciado en la declaración presidencial conjunta del 16 de marzo de 2012, constituye un nuevo paso para fortalecer la integración humana.

Los ministros de Argentina y Chile que participan en el mecanismo institucional que los reúne destacaron, el 8 de noviembre de 2012, los resultados alcanzados en la

¹⁵¹ Artículo 1 del Protocolo. Ha de recordarse, asimismo, que, según el artículo 10 de la Declaración de derechos de los individuos que no son nacionales de los países en que viven, “todo extranjero tendrá libertad en cualquier momento para comunicarse con el consulado o la misión diplomática del Estado del que sea nacional o, en su defecto, con el consulado o la misión diplomática de cualquier otro Estado al que se haya confiado la protección en el Estado en que reside de los intereses del Estado del que sea nacional”.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) realizada en Santiago unos días antes bajo la presidencia *pro tempore* de Chile, así como la VIII Reunión Intersectorial de la CSM en Buenos Aires a fines del primer semestre de 2013. Resaltaron además las actividades realizadas en Argentina en 2012 en el marco de la Red de Atención Consular a Víctimas de Violencia de Género y/o Violencia Intrafamiliar Migrantes, actividades que se llevarán a cabo en Chile en 2013 para dar continuidad a la iniciativa.

El IV Encuentro Binacional de Integración Consular está previsto para el primer cuatrimestre de 2013.

4. 17 Otras cuestiones de interés en el proceso de integración binacional

4.17.1 El derecho de propiedad y las personas extranjeras

a) De acuerdo con el artículo 20 de la Constitución argentina, “los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos, navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes”.

El régimen legal argentino sobre adquisición del dominio de inmuebles en zonas de seguridad se ha ido decantando a lo largo de décadas¹⁵², a partir del decreto ley 15.385 de 1944. Tras la reforma introducida en 1988 por la Ley de Defensa Nacional, el artículo 4 de ese decreto ley declara de “conveniencia nacional que los bienes ubicados en la zona de seguridad pertenezcan a ciudadanos argentinos nativos” y establece que “la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad ejercerá en dichas zonas la policía de radicación con relación a las transmisiones de dominio, arrendamientos o locaciones, o

¹⁵² Con posterioridad al decreto-ley 15.385 se dictó el decreto 32.530/48, según el cual en toda transferencia de dominio, posesión y/o tenencia de inmuebles dentro de Zonas de Seguridad debe dejarse constancia, en el instrumento público respectivo, de que la transferencia se realiza previa autorización de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad. La ley 14.027 (1951) obliga a los propietarios u ocupantes de inmuebles en las fronteras a permitir, entre otras cosas, el libre desplazamiento de las autoridades que determine dicha Comisión, mientras que la ley 21.649 (1977) establece la obligación de los propietarios u ocupantes de inmuebles en las fronteras de denunciar todo movimiento de personas, ganado y mercaderías que se realice hacia o por pasos fronterizos no habilitados. La ley 22.153 disponía que no podía adquirirse por prescripción el dominio de los bienes inmuebles urbanos o rurales del Estado Nacional, Provincial o Municipal situados dentro de los límites de las Zonas de Seguridad. Esta disposición fue dejada sin efecto por la Ley de Defensa Nacional.

cualquier forma de derechos reales o personales, en virtud de los cuales deba entregarse la posesión o tenencia de inmuebles, a cuyo efecto acordará o denegará la autorización correspondiente”.

La ley 18.575 de 1970, sobre promoción para el desarrollo de zonas de frontera, representa un intento de poblar esas zonas, incluso por medio de la radicación de extranjeros que cumplieran los requisitos establecidos. En el pensamiento de los militares en el poder no habían perdido vigencia las hipótesis de conflicto con los países vecinos, pero el desarrollo en la zona de frontera se avizoraba como objetivo estratégico para no dejar “espacios vacíos” y, por esa vía, reducir la vulnerabilidad externa.

En cambio, la ley 21.900 coloca la seguridad nacional, entendida más bien como defensa de la soberanía territorial, por encima de cualquier otra consideración. Promulgada en 1978¹⁵³, regula la adjudicación, el uso y la cesión de tierras fiscales rurales nacionales, provinciales y municipales en zona de frontera. Si bien mantiene como finalidad “la radicación de pobladores y de núcleos socioeconómicos para el aprovechamiento de los recursos naturales”, estipula que para ser adjudicatario de las tierras a que se refiere, en el caso de personas físicas, el interesado debe tener nacionalidad argentina o ser extranjero originario “de país no limítrofe al lugar de adjudicación” que demuestre probado arraigo al país, así como adhesión a sus instituciones y símbolos nacionales, y tener reconocida moralidad¹⁵⁴. Cuando se trata de tierras ubicadas en zonas de seguridad, el texto legal remite a las disposiciones del decreto ley 15.385/44 o de la ley que lo reemplazare.

En realidad, instituye un régimen prácticamente igual al estatuido genéricamente para los inmuebles ubicados en la zona de seguridad por el decreto ley de 1944 y el decreto 32.530, dictado cuatro años después, que reglamentó la previa autorización exigida por aquel diciendo que a los efectos de tal autorización se tendrá en cuenta la conveniencia de que todos los habitantes de esa zona sean argentinos nativos sin antecedentes desfavorables o argentinos naturalizados con comprobado arraigo al país

¹⁵³ Boletín Oficial del 7 de noviembre de 1978.

¹⁵⁴ Artículo 11 de la ley. En cuanto a las personas jurídicas, prevé los siguientes requisitos: a) Haber sido creadas de conformidad a las leyes argentinas, tener su domicilio legal en el país y estar inscriptas en los registros pertinentes; b) Desarrollar sus actividades principales en el país y acreditar que el 100% del capital y de los votos pertenecen a personas que tienen domicilio en el país.

o, por excepción, extranjeros de reconocida moralidad y cuyo afincamiento en las tierras que ocupan pueda considerarse como definitivo, con familia argentina -esposa argentina y/o hijos argentinos- o dispuestos a establecerse con empresas o industrias de importancia para la economía del país, a excepción de los extranjeros oriundos del país limítrofe con la zona donde se encuentra la tierra de la que se solicita su posesión o tenencia.

De este modo, una persona de nacionalidad chilena puede adquirir derechos sobre tierras fiscales rurales en cualquier parte del territorio argentino, menos en las zonas a las que se aplican los instrumentos mencionados. Esta restricción se traduce también en una restricción del derecho reconocido en el artículo 12.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que tiene jerarquía constitucional en Argentina y a cuyo tenor “toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia”.

La resolución N° 166/2009 del Ministerio del Interior aprobó la Directiva para el ejercicio de la Policía de Radicación en Zonas de Seguridad de Fronteras¹⁵⁵, que forma parte de la resolución como Anexo I.

La Directiva precisa que los ciudadanos argentinos nativos o por opción se encuentran exceptuados del régimen de previa conformidad en todas las zonas de seguridad, de acuerdo con el principio general de conveniencia nacional contenido en el artículo 4° del decreto-ley N° 15.385/44 (ley N° 12.913), reemplazado por el artículo 42 de la ley 23.554 de Defensa Nacional (B.O., 05/05/1988)¹⁵⁶. Los argentinos naturalizados con más de cinco años desde la obtención de la nacionalidad también quedan exceptuados de tal régimen. Tanto en el caso de argentinos nativos o por opción como en el de argentinos naturalizados, la excepción tendrá vigencia si no registran antecedentes judiciales que afecten la seguridad y defensa nacional y, en consecuencia, están habilitados para suscribir la declaración jurada que se requiere.

¹⁵⁵ También dejó sin efecto diversas resoluciones de la Superintendencia Nacional de Fronteras, adoptadas en 1995. Publicada en el Boletín Oficial del 30 de diciembre de 2009.

¹⁵⁶ Según el artículo 1, inciso 2, de la ley 346 son argentinos los hijos de argentinos nativos que, habiendo nacido en un país extranjero, optaren por la ciudadanía de origen.

Las personas físicas extranjeras que pretendan adquirir inmuebles rurales deben acreditar una residencia ininterrumpida en el país de diez años. Si no cumplieran este requisito, la previa conformidad solicitada podrá expedirse por vía de excepción, previo cumplimiento de las exigencias previstas en el Título VII-Capítulo II de la resolución¹⁵⁷. La acreditación del plazo de residencia o de la condición migratoria regular se hará por medio de la documentación pertinente expedida por la Dirección Nacional de Migraciones.

Quedan exceptuados del régimen de previa conformidad los centros urbanos o las localidades que se detallan en el Anexo B de la resolución, cualquiera sea la nacionalidad de los adquirentes y ya sean éstos personas físicas o jurídicas. La lista incluye 89 centros urbanos distribuidos en 14 provincias, entre las cuales hay 12 provincias fronterizas. En general, los centros urbanos comprendidos son todos los ubicados en los departamentos provinciales que se extienden hasta la frontera internacional.

También quedan exceptuados del régimen de que se trata las personas físicas y jurídicas extranjeras y los ciudadanos argentinos naturalizados con un lapso de residencia en el país inferior a los cinco años que pretendan adquirir inmuebles ubicados en centros urbanos o localidades que no estén comprendidos en el Anexo B de la resolución y cuya superficie total no exceda los 5.000 m², “siempre que el destino del inmueble no conlleve fines de lucro”. Tales excepciones tienen vigencia en tanto los solicitantes no registren antecedentes judiciales que afecten la seguridad y defensa nacional.

Las solicitudes de previa conformidad presentadas por personas físicas o jurídicas extranjeras o por personas argentinas naturalizadas con un tiempo de residencia en el país inferior a los cinco años, que pretendan adquirir inmuebles

¹⁵⁷ Deben presentar el pertinente proyecto de inversión, en el que constará, como mínimo, la siguiente información: a) Monto del capital a invertir; b) Cronograma de la inversión; c) Etapas del proyecto; d) Fuentes de financiamiento; e) Estudio de impacto ambiental, refrendado por autoridad local competente; f) nacionalidad de la mano de obra a emplear. Se dará especial atención a los proyectos que, entre otros recaudos, se establezcan en zonas de bajo desarrollo económico y empleen en forma mayoritaria mano de obra argentina. Las personas jurídicas extranjeras comprendidas en el artículo 7 de la Directiva, que pretendan adquirir inmuebles rurales, deben tramitar la solicitud de previa conformidad por vía de excepción, previo cumplimiento de las exigencias contenidas en el Título VII-Capítulo II de dicho instrumento.

ubicados en centros urbanos o localidades en zonas de seguridad y que no se encuentren comprendidas en las excepciones enumeradas en el Capítulo II pueden analizarse y, en caso de corresponder, autorizarse por vía de excepción, previo cumplimiento de las exigencias señaladas en el Título VII-Capítulo II de la resolución.

En cuanto a los antecedentes judiciales, los delitos a considerar se clasifican en tres grupos: a) Delitos que por su naturaleza afectan directamente la seguridad y defensa nacional (p. ej., traición, rebelión, sedición); b) Delitos que por su naturaleza son típicos de la zona fronteriza y pueden implicar situaciones de riesgo para la seguridad y defensa nacional (contrabando, narcotráfico, trata de personas, abigeato); c) El resto de los delitos tipificados por el Código Penal y leyes especiales.

En la evaluación de las solicitudes se tendrán en cuenta los elementos de arraigo que evidencie el peticionante. Se considerarán como factores de arraigo positivos la nacionalidad argentina del cónyuge (nativa, por opción o por naturalización); la nacionalidad argentina de los hijos, ya sea nativa, por opción o naturalización; “el grado de argentinización e integración del peticionante al núcleo social al que pretende pertenecer”; el afincamiento del interesado, es decir, el lapso de residencia continua e ininterrumpida en el país desde su fecha de ingreso, y todo otro dato o información que permita acreditar y determinar el grado de arraigo de esa persona y de su grupo familiar a la zona de ubicación del inmueble que pretende adquirir.

La nacionalidad extranjera de los hijos nacidos con posterioridad al ingreso al país del peticionante, a su obtención de la residencia permanente o de la nacionalidad por naturalización, será considerada como factor de arraigo negativo.

Las transferencias de dominio entre cónyuges, por disolución de la sociedad conyugal originada en la separación de bienes, el divorcio o la nulidad del matrimonio, de bienes inmuebles urbanos o rurales ubicados en zona de seguridad constituyen una de las excepciones en particular al régimen de la previa conformidad, contempladas en la resolución 166/2009, lo mismo que las transferencias de dominio de inmuebles por causa de muerte, las divisiones de condominio surgidas de un proceso sucesorio, las

transferencias de inmuebles de ascendientes a sus herederos forzosos y otros supuestos expresamente considerados¹⁵⁸.

El 22 de diciembre de 2011 se sancionó la ley 26.737, Ley de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales¹⁵⁹, que rige en todo el territorio argentino con carácter de orden público y cuyas disposiciones deben ser observadas por las autoridades del gobierno federal, las autoridades provinciales y las municipales.

A los efectos de la ley, se entiende “como titularidad extranjera sobre la propiedad o posesión de las tierras rurales, toda adquisición, transferencia, cesión de derechos posesorios, cualquiera sea la forma, denominación que le impongan las partes, y extensión temporal de los mismos, a favor de: a) Personas físicas de nacionalidad extranjera, tengan o no su domicilio real en territorio de la Nación Argentina, con las excepciones establecidas en el artículo 4° de la presente ley; b) Personas jurídicas (...) constituidas conforme las leyes societarias de la Nación Argentina o del extranjero, cuyo capital social, en proporción superior al cincuenta y uno por ciento (51%), o en proporción necesaria para formar voluntad social mayoritaria independientemente del porcentaje accionario, sea de titularidad de personas físicas o jurídicas, de nacionalidad extranjera, en las condiciones descriptas en el inciso precedente”¹⁶⁰.

La ley no es aplicable a las personas físicas extranjeras que cuenten con diez años de residencia continua, permanente y comprobada en el país, así como a los

¹⁵⁸ Tales supuestos son: a) Actos jurídicos mediante los cuales se constituyan derechos reales de uso y habitación de inmuebles destinados a turismo; b) Las divisiones de condominio realizadas en forma extrajudicial, siempre que surjan de un sucesorio y no introduzcan, para compensar, inmuebles ubicados en zona de seguridad no comprendidos en el condominio; c) Divisiones de condominio por actos entre vivos, siempre que no se introduzcan para compensar otros inmuebles situados en zona de seguridad, en los casos en que la totalidad de los condóminos sean personas físicas argentinas por naturalización.

¹⁵⁹ Boletín Oficial del 28 de diciembre de 2011.

¹⁶⁰ Artículo 3, el cual establece también que quedan incluidas en él, entre otras, “las personas jurídicas, cualquiera sea su tipicidad social, que se encuentren en posición de controladas por cualquier forma societaria o cooperativa extranjera, de conformidad con las definiciones que se establecen en esta ley, en un porcentaje mayor al veinticinco por ciento (25%) o tengan los votos necesarios para formar voluntad social mayoritaria independientemente del porcentaje accionario”, así como “aquellas personas físicas o jurídicas extranjeras que sin acreditar formalmente calidad de socios actúan en una sociedad como si lo fueran”.

extranjeros que tengan hijos argentinos y demuestren una residencia continua, permanente y comprobada en el país de cinco años. También quedan exceptuadas del régimen legal las personas físicas extranjeras unidas en matrimonio con ciudadano/a argentino/a con cinco años de anterioridad a la constitución o la transmisión de los derechos de que se trate y acredite residencia continua, permanente y comprobada en el país por el mismo período¹⁶¹.

Queda prohibida la interposición de personas físicas de nacionalidad argentina, o de personas jurídicas constituidas en el Estado argentino, a los fines de configurar una titularidad nacional figurada para infringir las previsiones de la ley, y todos los actos jurídicos que se celebren en violación a lo establecido en ella serán nulos de nulidad absoluta e insanable¹⁶².

Asimismo, se prohíbe la titularidad o la posesión, por parte de las personas extranjeras definidas en el artículo 3 de la ley, de los siguientes inmuebles: a) los que contengan cuerpos de agua de envergadura y permanentes o sean ribereños de ellos; b) los inmuebles ubicados en zonas de seguridad de frontera, con las excepciones y procedimientos establecidos por el decreto ley 15.385/44, modificado por la Ley de Defensa Nacional.

A los fines de la ley 26.737 y atendiendo a los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) suscriptos por la Argentina y que se encuentren vigentes a la fecha de entrada en vigor de la ley, “no se entenderá como inversión la adquisición de tierras rurales, por tratarse de un recurso natural no renovable que aporta el país receptor”¹⁶³.

Para la adquisición de un inmueble rural ubicado en zona de seguridad por una persona comprendida en la ley se requiere el consentimiento previo del Ministerio del Interior¹⁶⁴.

¹⁶¹ Artículo 4.

¹⁶² Artículos 6 y 7.

¹⁶³ Artículo 11 de la ley 26.737.

¹⁶⁴ Artículo 13.

El problema de la extranjerización de la tierra se puede abordar “desde dos paradigmas distintos, pero complementarios”: 1) como forma de adquirir recursos naturales y *commodities* agropecuarios, proceso por el cual los países centrales “se estarían apropiando de la futura renta internacional de los países productores de alimentos y materias primas”; 2) como forma de vulnerar las fronteras nacionales, cuando se trata de la extranjerización de las áreas de frontera¹⁶⁵.

b) En cuanto a Chile, su Constitución no contiene una norma específica relativa a los derechos de las personas extranjeras. El artículo 19 reconoce “la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, excepto aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la Nación toda y la ley lo declare así”, pero deja previsto que “una ley de quórum calificado, y cuando así lo exija el interés nacional, puede establecer limitaciones o requisitos para la adquisición de dominio de algunos bienes”. También reconoce “el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporeales” y aclara que “sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que derivan de su función social”¹⁶⁶.

A su vez, el régimen legal chileno impide a los nacionales de países limítrofes adquirir el dominio u otros derechos reales, o ejercer la posesión o tenencia de bienes raíces -de propiedad estatal o privada- situados total o parcialmente en zonas fronterizas. Están sujetas a esta prohibición las personas naturales y las personas jurídicas de esos países con sede principal en el país limítrofe de que se trate, o cuyo capital pertenezca en un 40% o más a nacionales del mismo país, o cuya administración y control efectivo estén en manos de nacionales de tales países¹⁶⁷. Además, los extranjeros en general no pueden adquirir tierras fiscales ubicadas en el territorio que se extiende hasta 10 kilómetros de la frontera, o hasta 5 kilómetros de la costa¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Biangardi Delgado, C. *Cuestión Malvinas. A treinta años de la guerra del Atlántico Sur. Propuesta para la construcción de una política de Estado*, Buenos Aires, Dunken, 2012, p. 273.

¹⁶⁶ Números 23 y 24 del artículo 19.

¹⁶⁷ Decreto ley N° 1.939 (art. 7), ley N° 19.256 y decreto supremo N° 232.

¹⁶⁸ Véase el artículo *Propiedad extranjera de la tierra* en <http://www.fundacionpensar.org>

c) De acuerdo con el *estándar internacional mínimo*, los extranjeros gozan del “derecho a la propiedad, individualmente o en asociación con otros, con sujeción a la legislación nacional”¹⁶⁹, así como de otros derechos y libertades.

En el caso *Konle v. Austria*, la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, del 1 de junio de 1999, consideró que las restricciones a la adquisición de tierras en zonas fronterizas (como el procedimiento de autorización previa) implican, por su propio objeto, una restricción a la libertad de circulación de capitales y que la medida restrictiva “sólo puede admitirse si no se aplica de manera discriminatoria y si el resultado no puede lograrse por otros procedimientos menos restrictivos”¹⁷⁰.

Hay que tener presente, por lo demás, que los criterios sobre el trato a extranjeros son suministrados directamente por el Derecho Internacional. No están supeditados a lo que disponga el Derecho interno sobre el trato a los nacionales y, en consecuencia, “aunque el Derecho interno establezca para los nacionales un régimen inferior al del estándar mínimo internacional”, el Estado ha de comportarse con los extranjeros con sujeción “a las exigencias impuestas por el estándar mínimo del Derecho Internacional”¹⁷¹.

4.17.2 Los inmuebles en zonas fronterizas y los Comités de Integración

No existe en el ánimo de quienes participan en los Comités argentino-chilenos ninguna inquietud de analizar las normas vigentes en ambos países con respecto al derecho de propiedad sobre inmuebles ubicados en zonas fronterizas a fin de determinar si responden a las necesidades del proceso de integración binacional o si, por el contrario, requieren ajustes.

Se ha dicho -en relación con los Comités de Frontera, pero también es válido con respecto a los Comités que los sucedieron- que “sus autoridades y actores no tienen

¹⁶⁹ Artículo 5.2, Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 40/144, del 13 de diciembre de 1985.

¹⁷⁰ Asunto C-302/97, párrafos 39 y 40 de la sentencia del Tribunal.

¹⁷¹ Pastor Ridruejo, *op.cit.*, p. 238.

capacidad decisoria sobre temas de índole nacional” y que, por esa razón, hay que desalentar “el tratamiento de legislación nacional en estos encuentros, no así que se expliquen los alcances de cierta normativa”, pues no cabe propugnar allí su derogación, por ejemplo, ya que “esto es de resorte de otros niveles de negociación estatal”¹⁷².

En nuestra opinión, nada impide que los Comités de Integración traten cuestiones relacionadas con el Derecho interno de uno y otro país y recomienden la modificación o derogación de leyes, si estas medidas son convenientes a la buena marcha del proceso de integración. Téngase en cuenta que la Comisión Parlamentaria Conjunta puede apoyar las recomendaciones formuladas por los Comités de Integración, máxime si las recomendaciones permiten a la Comisión ejercer su función de “coadyuvar a consolidar la integración entre las Partes, mediante la promoción y el fortalecimiento de acciones comunes destinadas a preservar el sistema democrático de gobierno, el respeto a los derechos humanos y el estado de derecho”¹⁷³.

Se dirá que entre las recomendaciones que los Comités pueden formular, de acuerdo con el artículo 18 del Tratado de Maipú, no figura ninguna referida a la modificación o, eventualmente, la derogación de una ley disfuncional a los intereses del proceso de integración y cooperación binacional, y es cierto, como también lo es que la enunciación de actividades a cargo de los Comités que hace dicha norma no es taxativa, pues va precedida de la fórmula “entre otras”. En consecuencia, la recomendación de una reforma legislativa tiene cabida entre esas otras actividades (atribuciones, en realidad) de los Comités.

Lo cierto es que hasta ahora la cuestión de la legislación relativa a los inmuebles en zonas de frontera no ha sido tratada en los Comités. Lo que sí se constata, al menos en la Subcomisión Silvoagropecuaria del Comité Región de Los Lagos, es el planteo de la necesidad de adoptar medidas de mitigación de riesgos en predios limítrofes, a través de la sensibilización y capacitación de los lugareños con respecto a los peligros del ingreso de plagas y enfermedades¹⁷⁴.

¹⁷² Sanz de Urquiza, *op. cit.*, p. 144.

¹⁷³ Artículo 14, literales *a* y *b*, del Tratado de Maipú.

¹⁷⁴ XVII Comité de Integración Región de Los Lagos, 2009.

4.17.3 El derecho a la tierra de los pueblos indígenas en la Declaración de 2007 y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana

Según el artículo 26 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (2007):

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido. 2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma. 3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.

Antes que este instrumento se adoptara, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya había sentado precedentes en igual sentido. En el caso *Awás Tingni vs. Nicaragua* (2001), el Tribunal de San José dijo que “mediante una interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, tomando en cuenta las normas de interpretación aplicables y, de conformidad con el artículo 29.b de la Convención -que prohíbe una interpretación restrictiva de los derechos- esta Corte considera que el artículo 21 de la Convención protege el derecho a la propiedad en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal, la cual también está reconocida en la Constitución Política de Nicaragua”¹⁷⁵.

Dadas las características del presente caso, es menester hacer algunas precisiones respecto del concepto de propiedad en las comunidades indígenas. Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en el individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios

¹⁷⁵ Sentencia de la Corte IDH en el caso *Awás Tingni*, párrafo 148.

territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado y transmitirlo a las generaciones futuras¹⁷⁶.

En el caso de la comunidad Sawhoyamaxa, los peticionarios alegaron que Paraguay no respetó el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad colectiva de la tierra que ocupan desde tiempos ancestrales. El Estado sostuvo que la tierra en litigio pertenecía a inversionistas alemanes y que tal propiedad privada estaba amparada por un Tratado Bilateral de Inversión celebrado entre Paraguay y Alemania, y la Corte señaló que “la aplicación de acuerdos comerciales bilaterales no justifica el incumplimiento de las obligaciones emanadas de la Convención Americana; por el contrario, su aplicación debe ser siempre compatible con la Convención Americana, tratado multilateral de derechos humanos dotado de especificidad propia, que genera derechos a favor de individuos y no depende enteramente de la reciprocidad de los Estados”¹⁷⁷.

Este criterio también es válido con respecto a la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, que es un instrumento multilateral de derechos humanos dotado de especificidad propia y crea un régimen jurídico que no depende, en absoluto, de la reciprocidad de los Estados.

4.17.4 El Derecho interno y el derecho a la tierra de los pueblos indígenas

a) La ley 23.302, sobre política indígena y apoyo a las comunidades aborígenes de Argentina¹⁷⁸, tras declarar en su artículo 1 “de interés nacional la atención y el apoyo a los aborígenes y a las comunidades indígenas existentes en el país y su defensa y desarrollo para su plena participación en el proceso socioeconómico y cultural de la

¹⁷⁶ *Ibíd.*, párr. 149.

¹⁷⁷ *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*, sentencia del 29 de marzo de 2006, párrafo 140.

¹⁷⁸ Boletín Oficial, 12/11/1985.

Nación, respetando sus propios valores y modalidades”¹⁷⁹, dispone que “la adjudicación en propiedad a las comunidades indígenas existentes en el país, debidamente inscritas, de tierras aptas y suficientes para la explotación agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal, según las modalidades propias de cada comunidad” (art. 7).

Establece además que “las tierras deben ser situadas en el lugar donde habita la comunidad o, en caso necesario, en las zonas próximas más aptas para su desarrollo” y que “la adjudicación se hará prefiriendo a las comunidades que carezcan de tierras o las tengan insuficientes”, agregando que puede “hacerse también en propiedad individual, a favor de indígenas no integrados en comunidad, prefiriéndose a quienes formen parte de grupos familiares” y que la autoridad de aplicación debe atender “a la entrega de títulos definitivos a quienes los tengan precarios o provisorios” (art. 7)

La autoridad de aplicación, es decir, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), tiene a su cargo la elaboración de planes de adjudicación y explotación de las tierras conforme a las disposiciones de la ley, y de otras leyes específicas aplicables, “de modo de efectuar sin demora la adjudicación a los beneficiarios de tierras fiscales de propiedad de la Nación”. Le corresponde también llevar el Registro Nacional de Comunidades Indígenas, que forma parte de la estructura del INAI, y disponer la inscripción en dicho Registro de las comunidades que lo soliciten.

El Consejo de Coordinación del INAI está integrado por treinta representantes indígenas pertenecientes a 25 pueblos de las regiones Noroeste, Litoral, Centro y Sur del país¹⁸⁰. Lo integran también representantes de los 14 Estados provinciales adheridos

¹⁷⁹ Según el artículo 2 de la ley, se entiende “como comunidades indígenas a los conjuntos de familias que se reconozcan como tales por el hecho de descender de poblaciones que habitaban el territorio nacional en la época de la conquista o colonización” y como “indígenas o indios a los miembros de dicha comunidad”. Agrega el artículo que “la personería jurídica se adquirirá mediante la inscripción en el Registro de Comunidades Indígenas y se extinguirá mediante su cancelación”.

¹⁸⁰ Tales pueblos son: Atacama, Chané, Charrúa, Chorote, Chulupí, Diaguita-Calchaquí, Guaraní, Huarpe, Kolla, Lule Vilela, Lules, Mapuche, Mbya Guaraní, Mocoví, Ocloya, Omaguaca, Pilagá, Ranquel, Selk’Nam (Ona), Tapieté, Tehuelche, Tilián, Toba, Tonokoté y Wichí. La integración del Consejo puede verse en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/>

a la ley 23.302, 13 de los cuales integran los Comités de Integración argentino-chilenos, y seis representantes del Estado nacional, de distintos ministerios¹⁸¹.

En 2004 el INAI creó el Consejo de Participación Indígena¹⁸². Las asambleas comunitarias, siguiendo los métodos tradicionales de cada comunidad, eligen un representante titular y uno suplente por pueblo y provincia como integrantes del Consejo.

Por su parte, el Poder Ejecutivo debe disponer la transferencia de las tierras afectadas a tales fines a la autoridad de aplicación para el otorgamiento de la posesión y, con posterioridad, de los títulos respectivos.

En caso de no haber en el lugar de emplazamiento de la comunidad tierras fiscales de propiedad de la Nación, aptas o disponibles, “se gestionará la transferencia de tierras fiscales de propiedad provincial y comunal para los fines indicados o su adjudicación directa por el gobierno de la provincia o, en su caso, el comunal”. Y de ser necesario, “la autoridad de aplicación propondrá la expropiación de tierras de propiedad privada al Poder Ejecutivo, el que promoverá ante el Congreso Nacional las leyes necesarias” (art. 8).

La adjudicación de tierras debe hacerse a título gratuito, estando los beneficiarios exentos de impuestos nacionales, así como de gastos o tasas administrativas. Además, incumbe al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas gestionar exenciones impositivas ante los gobiernos provinciales y comunales, y el Poder Ejecutivo debe disponer la apertura de líneas de crédito preferenciales en beneficio de los adjudicatarios para que puedan adquirir elementos de trabajo, semillas y ganado, hacer mejoras y llevar adelante “cuanto más pueda ser útil o necesario para una mejor explotación”.

Las tierras adjudicadas en virtud de lo previsto en la ley son inembargables y no pueden ser objeto de ejecución, aunque se contempla la posibilidad de excepciones a

¹⁸¹ El INAI cuenta también con un Consejo Asesor, el cual actúa como consultor del Presidente del INAI y puede “solicitar opiniones a Universidades y crear o patrocinar grupos temporarios de investigación y estudios sobre aquellos temas que en que hubiese sido consultado”, según el artículo 15 del decreto reglamentario 155/89.

¹⁸² Por resolución N° 152, del 6 de agosto de 2004.

este principio, a determinar por la reglamentación de la ley, “al sólo efecto de garantizar los créditos con entidades oficiales”¹⁸³. El decreto N° 155/89, reglamentario de la ley 23.302, dispone que los títulos de dominio de las tierras adjudicadas “deberán indicar que se trata de tierras cuya titularidad es inembargable e inejecutable, no susceptible de ser vendida, arrendada o transferida, sin autorización del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, que sólo podrá otorgarse cuando debiera constituirse garantía real por créditos a conceder por entidades oficiales de la Nación, las Provincias o los Municipios” (art. 21).

La ley 26.160 ha declarado la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país¹⁸⁴, suspendiendo por el plazo de la emergencia declarada la ejecución de sentencias y de actos procesales o administrativos cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de esas tierras, mientras que la ley 26.554 ha prorrogado hasta el 23 de noviembre de 2013 el plazo de dicha emergencia¹⁸⁵.

A fin de cumplir la obligación de “tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente”, prevista en el artículo 14.2 del Convenio 169, la ley 26.160 dispuso la realización, durante los tres primeros años contados a partir de su vigencia, de un relevamiento territorial de comunidades indígenas, a cargo del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, debiendo éste promover las acciones necesarias con el Consejo de Participación Indígena, los Institutos Aborígenes Provinciales, Universidades Nacionales, entidades nacionales, provinciales y municipales, organizaciones indígenas y organizaciones no gubernamentales. Y en noviembre de 2009 se sancionó la ley 26.554, que prorroga tres años el plazo fijado para el relevamiento.

Un informe de la Auditoría General de la Nación indica que “el Programa de Relevamiento Indígena ha logrado un escaso nivel de ejecución. En sus primeros tres

¹⁸³ Todo ello está previsto en los artículos 9 a 11 de la ley.

¹⁸⁴ Boletín Oficial, 29/11/2006.

¹⁸⁵ Boletín Oficial, 11/12/2009.

años de implementación, sobre 1470 comunidades indígenas se relevaron las carpetas técnicas de 62, esto es, el 4,22 por ciento”.

Dicho informe señala que once provincias recibieron fondos para el relevamiento, pero que seis de ellas nunca han informado sobre el destino de los recursos: Santa Cruz, Chubut, Misiones, Neuquén, Santiago del Estero y Tucumán¹⁸⁶. El INAI ha relativizado el informe, diciendo que hasta el presente se han relevado 300 comunidades sobre un total de 1.600.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, expresó que en Argentina “persiste una brecha significativa entre el marco normativo establecido en materia indígena y su implementación”, y, si bien admitió que tanto el Estado federal como los Estados provinciales han dado pasos importantes en pro de los derechos de los pueblos indígenas, puntualizó que es necesario adoptar “políticas públicas claras”¹⁸⁷.

Anaya planteó que el plazo de la emergencia declarada debe extenderse más allá de 2013 y puso énfasis en que “existe todavía en Argentina una falta de seguridad jurídica respecto de los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y recursos naturales tradicionales”, remarcando que pese a la obligatoriedad de la consulta a las comunidades éstas no son tenidas en cuenta.

El informe preliminar de que se trata, que sirvió de base al informe final que el Relator Especial presentó en septiembre de 2012 ante el Consejo de Derechos Humanos, reclama también la actualización de los códigos Civil, Penal y Minero.

Cabe subrayar, a propósito de esta última cuestión, que el proyecto de reforma del Código Civil que se debate en el Congreso se hizo sin consulta a las comunidades originarias¹⁸⁸. Además, un comunicado de la Asociación de Abogados en Derecho Indígena (AADI) alerta sobre “lo inadecuada que puede resultar la incorporación de la

¹⁸⁶ *Clarín*, 22 de julio de 2012, p. 40.

¹⁸⁷ Informe preliminar sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en la Argentina. *Clarín*, 12 de julio de 2012, p. 34.

¹⁸⁸ Según declaraciones de una representante del Equipo Nacional de Pastoral Aborígen. *Clarín*, 12 de julio de 2012, p. 34.

propiedad comunitaria en un Código Civil que está inspirado en relaciones propias del derecho privado de Occidente que nada tienen que ver con la cosmovisión indígena sobre las tierras y los territorios”¹⁸⁹.

b) La Ley Indígena chilena reconoce como tierras indígenas aquellas que las personas o comunidades indígenas ocupan en propiedad o posesión provenientes de los títulos indicados en el artículo 12 -entre los que figuran títulos de merced otorgados de conformidad con leyes de 1866, 1874 y 1883 y cesiones gratuitas de dominio efectuadas en virtud de diversas leyes a lo largo del siglo XX- junto con aquellas que históricamente han ocupado y poseen las personas o las comunidades mapuches, aimaras, rapa nui o pascuenses, atacameñas, quechuas, collas, kawashkar y yámana, siempre que sus derechos sean inscritos en el Registro de Tierras Indígenas, creado por la misma ley, “a solicitud de las respectivas comunidades o indígenas titulares de la propiedad”¹⁹⁰.

El reconocimiento se hace extensivo a las tierras que, proviniendo de los títulos y modos a que se refieren los números 1 y 2 del artículo 12, “se declaren a futuro pertenecientes en propiedad a personas o comunidades indígenas por los Tribunales de Justicia”, así como a aquellas “que indígenas o sus comunidades reciban a título gratuito del Estado”. La propiedad de las tierras a que se refiere el artículo 12 “tendrá como titulares a las personas naturales indígenas o a la comunidad indígena definida por esta ley” y “estarán exentas del pago de contribuciones territoriales”¹⁹¹.

Además, las tierras de que se trata “no podrán ser enajenadas, embargadas, gravadas, ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas indígenas de una misma etnia” (art. 13), aunque se permite gravarlas previa autorización de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. En este caso, el gravamen no

¹⁸⁹ *Clarín*, 22 de julio de 2012, p. 41.

¹⁹⁰ Ley N° 19.523, publicada en el Diario Oficial del 5 de octubre de 1993.

¹⁹¹ Por comunidad indígena se entiende, según el artículo 9, “toda agrupación de personas pertenecientes a una misma etnia indígena y que se encuentren en una o más de las siguientes situaciones: provengan de un mismo tronco familiar; reconozcan una jefatura tradicional; posean o hayan poseído tierras indígenas en común y provengan de un mismo poblado antiguo”.

comprenderá la casa-habitación de la familia indígena ni el terreno necesario para su subsistencia.

Y las tierras cuyos titulares sean comunidades indígenas no pueden ser arrendadas, dadas en comodato ni cedidas a terceros en uso, goce o administración (art. 13).

c) Las leyes examinadas aquí son anteriores a la ratificación del Convenio 169 por ambos países. La ley argentina, sancionada en 1985, es anterior inclusive a la adopción de ese Convenio por la OIT (1989) y a la reforma constitucional de 1994. En virtud de esta última, entre las atribuciones del Congreso figura la de “reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos”, así como las de “garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano”, ninguna de las cuales “será enajenable, transmisible ni susceptible de embargos o gravámenes”.

Además, el Congreso debe asegurar la participación de los pueblos indígenas “en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten”. El precepto constitucional citado (art. 75, inc. 17) culmina diciendo que “las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones”.

Algunas disposiciones de la ley 23.302 resultan acordes a los mandatos de la reforma de 1994, pero se imponen los cambios que demanda la adecuación a los estándares del Convenio 169 y de la Declaración de las Naciones Unidas de 2007. Sería conveniente incorporar, asimismo, las pautas de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, incluyendo las señaladas en la sentencia del caso del *Pueblo Saramaka vs. Surinam*, resuelto en 2007. Todo ello, respetando el derecho a la consulta previa que los instrumentos internacionales reconocen a los pueblos de que se trata. Iguales consideraciones valen con respecto a la Ley Indígena.

En cuanto al concepto de desarrollo humano, impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e incorporado en aquella norma de la ley fundamental argentina, no debe perderse de vista la necesidad de aplicarlo de modo

compatible con el Convenio 169, cuyo artículo 7.1 establece que “los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”. Deben tenerse en cuenta también las previsiones de los restantes párrafos del artículo 7 del Convenio.

c) La ley chilena 20.249, aprobada en 2008¹⁹², crea el espacio costero marino de pueblos originarios con el objetivo de “resguardar el uso consuetudinario de dichos espacios, a fin de mantener las tradiciones y el uso de los recursos naturales por parte de las comunidades vinculadas al borde costero” y establece que por uso consuetudinario se entenderá “las prácticas, o conductas realizadas por la generalidad de los integrantes de la asociación de comunidades o comunidad, según corresponda, de manera habitual y que sean reconocidas colectivamente como manifestaciones de su cultura”¹⁹³.

Prescribe la ley que la delimitación del espacio costero marino de pueblos originarios ha de tener en cuenta “la superficie necesaria para asegurar el uso consuetudinario realizado en él”. El uso consuetudinario puede comprender, entre otros, usos pesqueros, religiosos, recreativos y medicinales¹⁹⁴. El decreto N° 134 (2009) ha aprobado el reglamento de la ley 20.249.

4.17.5 El derecho a la alimentación y la propiedad extranjera de la tierra

a) El control de la tierra está relacionado con el control del aparato productivo de alimentos y “esta cuestión reviste particular importancia en América Latina en la

¹⁹² Diario Oficial, 20/02/2008.

¹⁹³ Artículos 3 y 6.

¹⁹⁴ Artículos 4 y 6.

medida en que el subcontinente es un actor principal en la producción de alimentos a escala global”¹⁹⁵.

La adición al informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, “Adquisiciones y arrendamientos de tierras en gran escala: conjunto de principios mínimos y medidas para tener en cuenta los derechos humanos” (2009), tras recordar que “las adquisiciones y arrendamientos de tierras en gran escala ha ido en aumento a raíz de la crisis mundial del precio de los alimentos de 2008”, subraya que “el marco del derecho a la alimentación aporta importantes enseñanzas al debate sobre las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala. La llegada de inversionistas a la agricultura puede brindar algunas oportunidades, pero también plantea importantes problemas de derechos humanos, y las inversiones que pueden afectar los derechos sobre la tierra son un motivo particular de preocupación”.

Al celebrar acuerdos relativos a la adquisición o el arrendamiento de tierras en gran escala, los Estados deben tener en cuenta los derechos de los usuarios actuales de las tierras y de los empleados en las explotaciones, guiándose también por la necesidad de asegurar el derecho a la libre determinación y el derecho al desarrollo de la población local, puntualiza el documento, que también señala:

Los Estados de origen de los inversionistas privados también tienen la obligación de regular la conducta de esos inversionistas en el extranjero, sobre todo si el Estado receptor no parece estar dispuesto a hacerlo no tiene la capacidad para ello. Los bancos de desarrollo, con inclusión del Banco Mundial y su subdivisión relativa al sector privado, la Corporación Financiera Internacional, que están obligados por la normativa internacional de derechos humanos como parte del derecho internacional general, deben establecer inmediatamente como condición para financiar cualquier inversión en tierras agrícolas en gran escala el cumplimiento de los principios mínimos que se describen más adelante. Esos principios no son facultativos, sino que derivan de las normas internacionales de derechos humanos en vigor.

¹⁹⁵ Cámpora, *op. cit.*, p. 89.

En virtud del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, todos los Estados están obligados a adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales inocuos y nutritivamente adecuados. Sobre esta base, el informe sostiene que “los Estados violarían el derecho humano a la alimentación si, arrendando o vendiendo tierras a inversionistas (nacionales o extranjeros) privaran a la población local de acceso a los recursos productivos indispensables para su subsistencia”.

También violarían el derecho a la alimentación si negociaran acuerdos de ese tipo sin cerciorarse de que no ocasionen inseguridad alimentaria, por ejemplo por crear dependencia de la ayuda extranjera o de unos mercados internacionales cada vez más volátiles e imprevisibles (ya que una gran parte de los alimentos producidos gracias a la inversión extranjera se enviaría al país de origen del inversionista o se vendería en los mercados internacionales) o por reducir los ingresos de los agricultores locales más marginales como consecuencia de la competencia creada por la llegada de esos inversionistas¹⁹⁶.

Para apreciar la magnitud del *land grabbing* basta reparar que entre 15 y 20 millones de hectáreas de tierras agrícolas de países en desarrollo han sido objeto de negociaciones con inversores extranjeros desde 2006, según las precisiones que da aquel documento, cifra que “equivale a la superficie total de las tierras agrícolas de Francia y a la quinta parte de todas las tierras agrícolas de la Unión Europea. Las tierras más demandadas han sido las que están cerca de recursos hídricos y, por lo tanto, pueden ser regadas a un costo relativamente bajo en lo relativo a las infraestructuras y las que están más cerca de los mercados y presentan una mayor facilidad para exportar los productos”.

Los países en desarrollo son considerados una buena opción, pues se tiene la percepción de que hay muchas tierras disponibles. Además, el clima es favorable para los cultivos y la mano de obra local no es cara, a lo que se suma que “la tierra es aún relativamente barata”, y “dado que aproximadamente el 95% de las tierras de cultivo de

¹⁹⁶ El informe completo puede verse en <http://www.srfood.org>

Asia ya se han utilizado, la mayoría de la demanda de tierras cultivables se concentrará en América Latina y África”¹⁹⁷.

La intención de evitar el *land grabbing* es visible en ciertas disposiciones de la ley argentina 26.737¹⁹⁸, como la que establece en el quince por ciento (15%) el límite a la titularidad de dominio o posesión extranjera de tierras rurales en el territorio nacional, porcentual que “se computará también sobre el territorio de la provincia, municipio o entidad administrativa equivalente en que esté situado el inmueble rural” (art. 8).

La misma intención se percibe en el artículo 9, a cuyo tenor “en ningún caso las personas físicas o jurídicas, de una misma nacionalidad extranjera, podrán superar el treinta por ciento (30%) del porcentual asignado en el artículo precedente a la titularidad o posesión extranjera sobre tierras rurales”, y en el artículo 10, que comienza diciendo que “las tierras rurales de un mismo titular extranjero no podrán superar las mil hectáreas (1.000 ha) en la zona núcleo, o superficie equivalente, según la ubicación territorial”¹⁹⁹. Este último criterio proviene de aquel informe del Relator especial sobre el derecho a la alimentación presentado ante el Consejo de Derechos Humanos²⁰⁰.

Según la información proporcionada por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el *American International Group* posee el 7% del territorio de la provincia de Salta, lo cual equivale a 1,5 millones de hectáreas, y en cuanto a las personas físicas, el empresario estadounidense Ted Turner encabeza la lista de grandes terratenientes extranjeros con los 4 millones de hectáreas que posee en varias

¹⁹⁷ Adición al informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación. El párrafo respectivo agrega: “Así se refleja en el estudio conjunto de la FAO y el Instituto Internacional de Análisis de Sistemas Aplicados (IIASA) sobre una evaluación agroecológica mundial de la agricultura, realizado en 2002, según el cual la mayor parte de la reserva de tierras agrícolas del mundo (hasta el 80%) se encuentra en esas regiones”.

¹⁹⁸ Boletín Oficial del 28 de diciembre de 2011.

¹⁹⁹ La superficie equivalente debe ser determinada por el Consejo Interministerial de Tierras Rurales, creado por el artículo 16 de la ley, atendiendo a los siguientes parámetros: a) La localización de las tierras rurales y su proporción respecto del municipio, departamento y provincia que integren; b) La capacidad y calidad de las tierras rurales para su uso y explotación (art. 10).

²⁰⁰ Allí se dice que “en los últimos tres o cuatro años, distintos inversionistas privados y gobiernos han mostrado un creciente interés en la adquisición o arrendamiento a largo plazo de grandes porciones de tierra cultivable (más de 1.000 ha) en varios países, principalmente en desarrollo”.

provincias²⁰¹. Con estos datos alcanza para comprender la magnitud del fenómeno en Argentina.

En cuanto a Chile, los estudios presentados por la FAO en Santiago a fines de 2011 ubican al país entre los países que presentan una reciente extensa inversión extranjera en tierras, pero descartan que exista allí acaparamiento de tierras extranjero. Señalan, además, la ausencia de impacto negativo de la inversión extranjera sobre la seguridad alimentaria en Argentina, Chile y los demás países comprendidos en la investigación realizada.

b) Los integrantes de las organizaciones de la sociedad civil de América Latina y el Caribe que participaron en Buenos Aires de la III Conferencia Especial para la Soberanía Alimentaria (22 al 25 de marzo de 2012) emitieron un documento, Declaración de Buenos Aires, en el que cuestionan la posición de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura con respecto al acaparamiento de tierras en la región.

La Conferencia fue convocada por el Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria y las organizaciones participantes en ella, provenientes de más de veinte países de la región, cuestionaron la conclusión de la FAO acerca de que el fenómeno del *land grabbing* se encuentra en sus fases iniciales y sólo en dos países: Brasil y Argentina.

Para esas organizaciones, la explicación de tal conclusión radica en el hecho de aplicar los criterios de acaparamiento en un sentido muy limitado, circunscrito a la adquisición de grandes extensiones de tierra destinadas a la producción de alimentos en la que entre los actores que intervienen hay por lo menos un Estado extranjero, pues, para la FAO, el acaparamiento sólo puede surgir cuando se implica un inversor soberano.

Los días 14 y 15 de noviembre de 2011 la FAO organizó en Santiago de Chile el encuentro “Dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina y el Caribe”, en el

²⁰¹ Véase *Land grabbing in Argentina*, presentación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria a cargo de Eugenio J. Cap y Valeria N. Malach en el Foro sobre Inversión Extranjera Directa en la Agricultura, de la Universidad Humboldt de Berlín, 19 y 20 de enero de 2011.

que fue presentado el reporte final de los estudios promovidos por su Oficina Regional para América Latina y el Caribe sobre el acaparamiento de tierras en diecisiete países de la región. Una de las conclusiones del reporte es la que ha motivado el cuestionamiento de las organizaciones presentes en la III Conferencia Especial para la Soberanía Alimentaria.

“Desde las organizaciones y movimientos sociales que luchamos contra el acaparamiento de tierras en todo el mundo demandamos que la FAO-ALC replantee urgentemente esta posición, escuchando las voces de los pueblos y sus reclamos, y acompañando su accionar con el proceso implementado por la FAO a nivel internacional. Lo fundamental no es encontrar la definición adecuada al ‘acaparamiento de tierras’ sino poner fin de manera urgente a un proceso que está expulsando a los pueblos de sus territorios día a día”²⁰².

Una demanda contenida en la Declaración, dirigida a los Estados de América Latina y el Caribe, era la de impulsar, en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable (Río + 20), “un desarrollo debidamente sustentable, reconociendo la contribución de la agricultura familiar, campesina e indígena al desarrollo sustentable y contribuyendo a que los países formulen agendas nacionales al respecto y no una ‘economía verde’ global basada en el libre comercio y el mercado global”, porque “esta mercantilización de la vida y la naturaleza está probada como profundamente destructiva e insustentable”.

La Declaración de Buenos Aires está en línea con el Llamamiento de Dakar contra el Acaparamiento de Tierras, surgido del Foro Social Mundial de Dakar (2009), que reafirma “la supremacía de los derechos humanos sobre los regímenes legales comerciales, financieros y de inversiones internacionales que han hecho posible la especulación con los bienes naturales y los productos agrícolas”, insta al Consejo de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO a rechazar los Principios para Inversiones Agrícolas Responsables del Banco Mundial, “que son ilegítimos e insuficientes para hacer frente al fenómeno” y exige que los Estados, las organizaciones regionales y las instituciones internacionales “garanticen el derecho a la tierra de los pueblos y que apoyen las agriculturas familiares y la producción agro-ecológica de alimentos”.

²⁰² La Declaración de Buenos Aires puede consultarse en <http://www.grain.org>

Además, contiene un llamamiento especial dirigido a los parlamentos y los gobiernos nacionales para que pongan fin de inmediato a todos los acaparamientos de tierras actuales o futuros.

4.17.6 Inversiones extranjeras en la actividad minera

a) En Argentina, rige en la materia el decreto 815/92²⁰³, en cuyos considerandos se expresa que “gran parte de las actividades mineras se desarrolla en las Zonas de Frontera o en las Zonas de Seguridad de Frontera, que se hallan reguladas por un ordenamiento cuyas características encontraron fundamento en un contexto regional diferente y cuya rigidez aparece excesiva en estos momentos en que se pretende un desarrollo del intercambio comercial en la región”.

También se dice allí que “en un contexto de integración e intercambio pierden relevancia las consideraciones respecto de la nacionalidad de los titulares de derechos mineros, que aparecen como fuertemente discriminatorias e irrazonables frente a la amplitud y generosidad de los artículos 16 y 20 de la Constitución Nacional”, aclarándose que “ello no obsta a mantener en plena vigencia el principio de reciprocidad de tratamiento con los países limítrofes, que aparece como necesario para conservar una igualdad en los intercambios comerciales”.

A partir de tales fundamentos, el decreto dispone: “La constitución o transmisión de derechos reales o personales reconocidos en el Código de Minería estará exenta de cualquier discriminación respecto de la nacionalidad de la persona física o jurídica adquirente de dichos derechos. En cualquier caso se considerará en términos de igualdad a los argentinos y a los extranjeros”, y respecto de los extranjeros de los países limítrofes, en las manifestaciones y explotaciones que se concedan regirá el principio de reciprocidad en el tratamiento (art. 1).

Como consecuencia de ello, “en las manifestaciones y explotaciones mineras no será aplicable el régimen establecido por el Decreto Ley N° 15.385/44, ratificado por la Ley N° 12.193, ni el Decreto Reglamentario N° 32.530 del 21 de octubre de 1948” (art. 2).

²⁰³ Boletín Oficial, 27/05/1992.

b) Según la Constitución de Chile, el Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, “no obstante la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas”, y los predios superficiales están sujetos a las obligaciones y limitaciones que señale la ley “para facilitar la exploración, la explotación y el beneficio de las minas”. Asimismo, la ley debe determinar qué sustancias, con excepción de los hidrocarburos líquidos o gaseosos, “pueden ser objeto de concesiones de exploración o explotación”, las cuales “se constituirán siempre por resolución judicial y tendrán la duración, conferirán los derechos e impondrán las obligaciones que la ley exprese”, debiendo tener ésta el carácter de orgánica constitucional²⁰⁴.

El dominio del titular sobre su concesión minera está protegido por la garantía constitucional de que trata la norma bajo examen. En otras palabras, está amparado por el derecho de propiedad.

La exploración, la explotación o el beneficio de los yacimientos que contengan sustancias que no pueden ser objeto de concesión podrán ejecutarse directamente por el Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o contratos especiales de operación, con los requisitos y las condiciones que el Presidente de la República fije para cada caso mediante decreto supremo. Esta solución es aplicable también a los yacimientos de cualquier especie existentes en las aguas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional y a los situados, en todo o en parte, en zonas que se determinen por ley como de relevancia para la seguridad nacional. El Presidente de la República puede poner término, en cualquier tiempo, sin expresión de causa y con la indemnización correspondiente, a las concesiones administrativas o a los contratos de operación que se refieran a “zonas declaradas de importancia para la seguridad nacional”²⁰⁵.

La ley 18.097 (Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras) establece que las concesiones pueden ser de exploración o de explotación, que son derechos “distintos e independientes del dominio del predio superficial, aunque tengan un mismo dueño” y que toda persona puede adquirir, a cualquier título, concesiones

²⁰⁴ Artículo 19, número 24.

²⁰⁵ *Ibíd.*

mineras, o cuotas en ellas, sobre las sustancias que la misma ley determina, a excepción de aquellas personas que señale el Código de Minería²⁰⁶.

Dicho Código establece que “toda persona puede hacer manifestaciones o pedimentos y adquirir concesiones mineras”, precisando que sólo están exceptuados, “por exigirlo el interés nacional”, determinados magistrados y empleados judiciales, además del Conservador de Minas y sus empleador, respecto de concesiones situadas, total o parcialmente, en los respectivos territorios jurisdiccionales o de sus oficios, así como “los funcionarios del Estado o de sus organismos o empresas que, en razón de sus cargos, tengan intervención en la constitución de concesiones mineras o acceso a información de carácter geológico o minero, o relativa a descubrimientos mineros, hasta un año después de haber dejado el cargo”²⁰⁷.

No hay entonces impedimento para que nacionales de países limítrofes adquieran concesiones mineras y, por lo tanto, existe la reciprocidad en el tratamiento que pretende la legislación argentina. De todos modos, se requiere permiso de la Dirección de Fronteras y Límites “para ejecutar labores mineras en zonas declaradas fronterizas para efectos mineros”²⁰⁸.

4.17.7 La ley de glaciares y el proyecto Pascua Lama

Inicialmente vetada a fines de 2008, el 28 de octubre de 2010 fue finalmente promulgada la ley 26. 639²⁰⁹, que establece en Argentina los presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial a fin de preservarlos como reserva estratégica de recursos hídricos para el consumo humano, la agricultura y la provisión de agua para la recarga de cuencas hidrográficas, así como para la protección de la biodiversidad, y como fuente de información científica y atractivo turístico. Declara, además, que los glaciares constituyen bienes de carácter público.

²⁰⁶ Artículos 1, 2 y 5 de la ley. Publicada en el Diario Oficial del 21 de enero de 1982.

²⁰⁷ Artículo 22, cuyo inciso 3 agrega a la lista al cónyuge no divorciado y a los hijos de familia de las personas mencionadas en los números anteriores, quienes, de todos modos, pueden “adquirir por sucesión por causa de muerte o en virtud de un título anterior al hecho que de origen a la prohibición”.

²⁰⁸ Artículo 17, número 3, del Código de Minería.

²⁰⁹ Boletín Oficial, 28/10/2010.

A los fines de la ley se entiende por glaciar “toda masa de hielo perenne estable o que fluye lentamente, con o sin agua intersticial, formado por la recrystalización de nieve, ubicado en diferentes ecosistemas, cualquiera sea su forma, dimensión y estado de conservación”, siendo “parte constituyente de cada glaciar el material detrítico rocoso y los cursos internos y superficiales de agua”.

En la alta montaña, “el área con suelos congelados que actúa como regulador del recurso hídrico” conforma el ambiente periglacial, mientras que en la media y baja montaña tal ambiente está constituido por el “área que funciona como regulador de recursos hídricos con suelos saturados en hielo”. Tales definiciones aparecen formuladas en el artículo 2 de la ley, y el artículo siguiente crea el Inventario Nacional de Glaciares, con el objeto de individualizar todos los glaciares y geoformas periglaciares que actúan como reservas hídricas.

De acuerdo con el artículo 6, en los glaciares quedan prohibidas las actividades que puedan afectar su condición natural o las funciones señaladas en el artículo 1 al fijarse el objeto de la ley, junto con aquellas actividades que impliquen su destrucción o traslado o interfieran en su avance. En particular, la prohibición comprende: a) La liberación, dispersión o disposición de sustancias o elementos contaminantes, productos químicos o residuos de cualquier naturaleza o volumen; b) La construcción de obras de arquitectura o infraestructura, excepto las necesarias para la investigación científica y la prevención de riesgos; c) La exploración y explotación minera e hidrocarburífera; d) La instalación de industrias o el desarrollo de obras o actividades industriales. Se incluyen en la prohibición las actividades mencionadas que se desarrollen en el ambiente periglacial.

Todas las actividades no prohibidas están sujetas a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica en el que deberá garantizarse la participación ciudadana, de acuerdo con lo establecido en la Ley General del Ambiente. Tal procedimiento debe llevarse a cabo en forma previa a la autorización y ejecución de esas actividades²¹⁰.

²¹⁰ Artículo 7. Se exceptúan de dicho requisito las siguientes actividades: a) De rescate, derivado de emergencias; b) Científicas, realizadas a pie o sobre esquís, con eventual toma de muestras, que no dejen desechos en los glaciares y el ambiente periglacial; c) Deportivas, incluyendo andinismo, escalada y deportes no motorizados que no perturben el ambiente.

El texto legal contiene una disposición transitoria (art. 15), según la cual el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLIA) debía presentar a la autoridad nacional de aplicación, en un plazo máximo de sesenta días a partir de la sanción de la ley, un cronograma para la ejecución del inventario de glaciares, comenzando de manera inmediata por aquellas zonas que, debido a la existencia de actividades prohibidas, se consideren prioritarias. En estas zonas, el inventario debía realizarse en un plazo no mayor de ciento ochenta días.

La Ley de Glaciares se sancionó el 30 de septiembre de 2010 y aún están pendientes de cumplimiento las obligaciones emergentes de la disposición transitoria de dicho instrumento. Y esto tiene un impacto negativo sobre las funciones de la autoridad nacional de aplicación (el organismo nacional de mayor nivel jerárquico con competencia ambiental) que, entre otras cosas, debe aportar a la formulación de una política relativa al cambio climático acorde al objetivo de preservación de los glaciares y del ambiente periglacial, tanto en el ámbito nacional como en el marco de los acuerdos internacionales sobre cambio climático, e incluir los principales resultados del Inventario Nacional de Glaciares y de sus actualizaciones en las comunicaciones nacionales relacionadas con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático²¹¹.

El 3 de julio de 2012 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó un fallo disponiendo el levantamiento de la medida cautelar ordenada por el Juzgado Federal N° 1 de San Juan, que suspendía la aplicación en dicha provincia de la parte esencial de la ley 26.639 para el emprendimiento “Pascua Lama”. La medida cautelar había sido solicitada por Barrick Exploraciones Argentinas S.A. (BEASA) y Exploraciones Mineras Argentinas S.A. (EMASA). El fallo denegó también el pedido de ampliación de la medida cautelar, efectuado por la provincia de San Juan.

A criterio del Tribunal, “la decisión en recurso suspende la aplicación de la ley con un fundamento contradictorio (...) porque para la adopción de esta medida el *a quo* sostiene que la ley contiene una definición amplia, imprecisa y, por lo tanto, ‘crea un estado de intranquilidad e incertidumbre para los representantes de las empresas actoras’. Sin embargo, la medida cautelar, al suspender algunos de los artículos

²¹¹ Las funciones de la autoridad nacional de aplicación están señaladas en el artículo 10 de la ley.

señalados, neutraliza los procedimientos establecidos por la propia ley para generar la precisión que requiere el peticionante”. En este sentido, hace notar el fallo que “el artículo 2° de la ley define el concepto de glaciar y ambiente periglacial, estableciendo luego la forma de individualizarlos a través de la realización de un inventario” y que “una vez que se haya llevado a cabo el inventario de glaciares, se conocerán con exactitud las áreas que se encuentran protegidas por la ley”.

La Corte Suprema dijo también que en la tarea de ponderación el juez debió haber tenido en cuenta que una cautelar como la ordenada “tiene una significativa incidencia sobre el principio constitucional de división de poderes, por lo que su procedencia debió ser evaluada con criterios especialmente estrictos que no parecen haber sido considerados en el sub lite”²¹².

Queda por resolver la cuestión de fondo (la validez constitucional de la ley) y existen dos causas judiciales, que cuentan con el apoyo de varias organizaciones ambientalistas, en las que se solicita el cese inmediato de las actividades de Veladero y Pascua Lama por ser violatorias de la Ley de Glaciares²¹³.

Es de observar que la medida cautelar que ha dejado sin efecto la Corte suspendía la aplicación de la ley sólo en la provincia de San Juan, “por lo que en el resto del país tanto las auditorías ambientales como el inventario en las ‘zonas prioritarias’ ya deberían estar concluidos”, pero “estamos lejos de ello, pues no hay voluntad política del Gobierno Nacional para obrar como autoridad de aplicación. Por eso, este contundente fallo de la Corte es importante, ya que no sólo es un mensaje a San Juan, sino también al Poder Ejecutivo Nacional, para que realice inmediatamente las auditorías y el inventario de glaciares, tal como corresponde”²¹⁴.

El emprendimiento Pascua Lama es un proyecto minero binacional que tiene por objeto el desarrollo de una mina de oro a rajo abierto (cielo abierto) y cuya denominación se compone de los términos “Pascua” -como se designa la explotación

²¹² El texto completo del fallo, dictado en la causa “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, puede verse en <http://www.lavoz.com.ar/>

²¹³ Véase Svampa, M. y Viale, E., “La Corte dio una gran señal sobre glaciares”, *Clarín*, 16 de julio de 2012, p. 21.

²¹⁴ *Ibíd.*

del lado chileno, en la Región de Atacama- y “Lama”, designación que recibe en el lado argentino, en la zona de Valle del Cura. La mina está ubicada a 4.000 metros en la frontera chileno-argentina, ubicándose en la región de Atacama -más específicamente en la provincia de Huasco- y en la provincia argentina de San Juan. Tiene una vida útil de al menos 23 años, la cantidad de reservas comprobadas es de 17 millones de onzas de oro y 689 millones de onzas de plata²¹⁵, y también está prevista la extracción de cobre. Además de Pascua Lama, hay otros tres proyectos conjuntos: Pachón, Vicuña y Amo Andrés.

Como subraya Bueno, Pascua Lama reúne a diversos actores, tanto estatales - Argentina y Chile- como subnacionales –la provincia de San Juan y la región de Atacama, así como los municipios y departamentos de Jáchal, Calingasta, Barreal, Pismanta y Rodeo, entre otros- y no estatales –organizaciones no gubernamentales, asociaciones, académicos, medios de comunicación, etc.-, y no debe menoscabarse el rol del actor transnacional, la empresa Barrick Gold²¹⁶.

El marco jurídico de referencia del proyecto está conformado por el Tratado de Integración y Complementación Minera de 1997 y por el Protocolo Adicional Específico sobre el Proyecto Pascua Lama, firmado el 13 de agosto de 2004. El artículo 3 de este último dispone “la habilitación, para el sólo efecto de las actividades vinculadas al proyecto Pascua-Lama, de un paso fronterizo para el tránsito de personas y para todo tipo de operaciones aduaneras relacionadas con ese proyecto a fin de permitir el ingreso, salida y circulación en su Área de Operaciones, de personas, bienes y servicios en todo el tramo de la frontera que ella abarca”.

Además, el artículo 7 del Protocolo de 2004 estipula que las partes “darán plena aplicación a las reglas del libre mercado en relación con el desarrollo de todas las actividades propias del proyecto y no pondrán más restricciones que las contempladas en sus respectivas legislaciones, con las salvedades dispuestas en el Tratado, su Protocolo Complementario y en este Protocolo Adicional Específico, para la libre utilización de los bienes y servicios que dichas actividades demanden”.

²¹⁵ Según información disponible en <http://www.mineria.sanjuan.gov.ar>

²¹⁶ Bueno, M., “Agua dulce, minería y sociedad. El caso Pascua Lama y las políticas públicas argentinas”, en *Relaciones Internacionales*, N° 41, junio-diciembre 2011, p. 59.

Con estas normas “se reconfiguraron las fronteras generando un ‘tercer país’ o supranación en la Cordillera de los Andes, un exclusivo ‘espacio de flujo’ para la empresa a cargo del proyecto”²¹⁷.

Pascua-Lama está instalada en la biosfera de San Guillermo, que la UNESCO ha declarado reserva natural en 1981. Por ende, los tratados binacionales mencionados son incompatibles con normas internacionales. Debe señalarse que en Argentina, Chile y Canadá diversas organizaciones se oponen al proyecto, pues está en juego una reserva que alberga un sistema de glaciares y ríos y allí también se encuentra la reserva de guanacos y vicuñas más grande del mundo²¹⁸.

Entre esas organizaciones, cabe mencionar las argentinas Sanjuaninos Autoconvocados No a la Mina, Autoconvocados en Defensa de la Vida, Fundación para la Defensa del Ambiente, Vecinos Autoconvocados de Capital, Chamical, Chañamuyo, Famatina, Patquía, Pituil, Malanzán, Punta de los Llanos. En Chile actúan Consumidores de Agua y Regantes del Huasco, Coordinadora del Huasco, Grupo Operativo pro Defensa del Huasco, Movimiento Ciudadano Anti Pascua-Lama. Y en Canadá existe el Grupo No a Pascua-Lama, en Montreal²¹⁹.

El agua es un recurso escaso en la región, pero Pascua-Lama utiliza aproximadamente 9.500.000 litros por día²²⁰. Esto es consecuencia del beneficio previsto en el artículo 44 del Protocolo Adicional Específico, según el cual “las Partes permitirán a los inversionistas de una y otra el uso de toda clase de recursos naturales necesarios para el negocio minero, comprendiéndose en este concepto los recursos hídricos existentes en sus respectivos territorios, aunque no tengan la calidad de recursos hídricos compartidos, cuyo acceso se concederá dando pleno cumplimiento a la legislación interna del país en que se encuentren dichos recursos”.

²¹⁷ Giovannini, S. y otros, “La construcción de San Juan como capital nacional de la minería: el concierto de voces entre el Estado y los medios de comunicación”, en Svampa.M. y Antonelli. M., *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Biblos, 2009, p. 256.

²¹⁸ *Ibíd.*, pp. 256-257.

²¹⁹ *Ibíd.*, p. 257.

²²⁰ *Ibíd.*

Una acotación adicional surge del examen del acta final del XXI Comité de Integración Agua Negra (2012). En la Subcomisión de Minería se informó que, a petición de la provincia de San Juan, una comisión de delegados de la Comisión Mixta de Límites Chileno-Argentina realizó trabajos para precisar el límite internacional en las áreas de Pachón-Pelambres y de Pascua-Lama, mediante la colocación de señales o mojones y el establecimiento de sus respectivas coordenadas.

4.17.8 Corredor de los Lagos Andino Patagónicos

La ley 26.654²²¹, promulgada el 26 de noviembre de 2010, crea un régimen especial para los servicios de transporte turístico terrestre con el objeto de otorgar los permisos correspondientes para operar en el Corredor de los Lagos Andino Patagónicos.

Los permisos otorgados en el marco de la ley habilitan a los operadores a prestar servicios de viajes internacionales de turismo a Chile, con origen en el Corredor de los Lagos Andino Patagónicos, a través de los pasos transfronterizos existentes en el Corredor (art. 2).

La ley precisa las modalidades a través de las cuales pueden desarrollarse los servicios de turismo previstos en ella, dispone que los permisos otorgados por las autoridades competentes de las provincias de Neuquén, Río Negro y Chubut serán para operar exclusivamente en el Corredor y que el régimen establecido debe ser ratificado por las respectivas legislaturas provinciales.

La Subcomisión de Turismo del Comité de la Región de Los Lagos decidió en 2011 conformar una Comisión de Turismo para que se reúna con la Comisión de Transporte a fin de avanzar en la evaluación, homologación e implementación de la ley 26.654 en colaboración con el representante del gobierno regional de Los Lagos.

En la reunión de 2012 del Comité de Los Lagos, la Comisión de Transporte convino requerir a las autoridades nacionales argentinas la aceleración del otorgamiento de autorizaciones para circuitos cerrados a fin de facilitar el transporte de pasajeros en el marco de la ley 26.654.

²²¹ Boletín Oficial, 01/12/2010.

En el XXII Encuentro del Comité de Integración Austral (2012), la delegación argentina de la Comisión de Infraestructura y Transporte planteó la incorporación de las regiones de Aysén y Magallanes al Corredor de los Lagos Andino Patagónicos en la modalidad de “circuito cerrado” y la delegación chilena sostuvo que todas las modalidades de prestación de servicios internacionales de pasajeros deben ser acordadas bilateralmente en el marco del Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre. Dicho tratado ha sido celebrado, al amparo del Tratado de Montevideo de 1980 (constitutivo de la ALADI), por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay y fue suscrito el 1 de enero de 1990.

4.18 Al margen de la agenda de los Comités de Integración

Los asuntos relacionados con el derecho a la tierra de los pueblos indígenas, el acaparamiento de tierras, el derecho a la alimentación y la seguridad y soberanía alimentarias están ausentes en la agenda de los Comités argentino-chilenos.

En la Comisión de Comercio, Producción, Inversiones y Turismo del Comité NOA-Norte Grande, y en las Comisiones equivalentes de los restantes Comités, no existe ninguna línea de acción relacionada con los problemas que existen o pueden generarse a raíz del acaparamiento de tierras, por citar una de las cuestiones examinadas en los párrafos anteriores.

En la Subcomisión de Turismo de la Comisión de Comercio, Producción y Turismo del Comité Pehuenche, las delegaciones participantes han acordado “constituir una comisión de seguimiento de los acuerdos establecidos entre las autoridades de turismo y el sector privado de ambos países”²²².

Este monitoreo puede ser útil para evaluar qué aspectos hay que mejorar, pero también resulta necesario, incluso por razones turísticas, garantizar el libre acceso a las costas de los ríos y lagos patagónicos, que en la actualidad depende, en más de un caso, del consentimiento de personas extranjeras que han acaparado tierras.

La Comisión de Pesca, Recursos Naturales y Medio Ambiente del Comité de Integración Austral podría tener algo que decir o hacer en vista del argumento

²²² Acta del XIX Encuentro (2011).

conservacionista que suele usar algún actor del acaparamiento de tierras en un intento por atenuar las críticas a dicho fenómeno, pero, en lugar de eso, una de sus principales preocupaciones es el intercambio de información sobre proyectos mineros de envergadura²²³, con lo cual tampoco muestra sensibilidad ante los cuestionamientos sociales que recibe la megaminería a ambos lados de los Andes.

Una observación realizada en el marco de la investigación es que en 2009 la Subcomisión de Universidades de El Pehuenche dejó constancia de la ejecución de actividades de intercambio académico durante el último año, como la Maestría en Gerenciamiento de Agronegocios de la Universidad Nacional de Cuyo y la Universidad de Talca.

Cabe entonces plantear que los derechos de los pueblos indígenas, el derecho a la alimentación y el fenómeno del acaparamiento de tierras merecen un tratamiento específico y adecuado en los espacios curriculares de una carrera de postgrado como la impulsada desde aquel Comité.

4.19 La integración a través del Derecho

La contribución del Derecho a los procesos en que dos o más Estados interactúan en múltiples planos para complementarse y alcanzar niveles de cooperación cada vez mayores, entre sí y en el escenario internacional ampliado, se resume en su rol de cohesión y articulación.

Mirando las cosas desde la óptica del sistema interamericano de derechos humanos, se sostiene que los Estados Parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos “tienen un grado de integración mucho mayor” que los Estados vinculados solamente por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y que, en consecuencia, “el Continente Americano lleva dos velocidades en lo que respecta a la integración basada en los derechos humanos y la democracia (distinta de otros intentos de integración, como la económica o de libre mercado)”²²⁴.

²²³ Acta del XXI Encuentro (2011).

²²⁴ Carazo Ortíz, P., “El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: democracia y derechos humanos como factores integradores en Latinoamérica”, en Von Bogdandy, A. y otros (eds.), *¿Integración*

Se afirma también que “el derecho internacional de derechos humanos -tanto a nivel universal como regional- cumple una función importante para la integración al fijar los parámetros normativos que deben respetar los Estados”, pero que la acción de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos no alcanza para fomentar la integración, pues debe existir “claridad sobre la importancia de superar la extrema desigualdad material y construir un consenso en torno a la importancia de consolidar el Estado social de derecho”²²⁵.

En definitiva, el individuo “debe estar en el centro de los más distintos procesos de desenvolvimiento a escala local y mundial, de forma de permitir que los objetivos puedan ser articulados con conceptos como la ciudadanía y el multiculturalismo en todas sus dimensiones, siempre con el elemento dignidad humana como base”²²⁶.

Los gobiernos locales tienen que cumplir el rol de ejecutores y garantes de los derechos y libertades en las jurisdicciones en que actúan²²⁷, y “es necesario caracterizar siempre la dimensión humana de cualquier fenómeno”²²⁸.

Esto se aplica a la participación de los entes territoriales en el proceso binacional chileno-argentino. Es imperioso que la dimensión humana de dicho fenómeno, así como la del proceso binacional en su conjunto, sea reconocida y merezca una consideración cada vez mayor.

suramericana a través del Derecho? Un análisis interdisciplinario y multifocal, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, p. 282.

²²⁵ Arango Rivadeneira, R., “Las aporías de la integración latinoamericana por vía del derecho”, en Von Bogdandy, A. y otros (eds.), *op. cit.*, p. 108.

²²⁶ Campina, A., “O discurso dos direitos humanos e a globalização. Estado da questão”, en Lima Torrado, J. (coord.), *Derechos, Estado, Mercado*, Madrid, Dilex, 2009, p. 43.

²²⁷ Véase Cabezudo, A., “Proceso de Globalización y Derechos Humanos. Un desafío de nuestro tiempo. Experiencias exitosas en gobiernos locales latinoamericanos”, en Lima Torrado, J. y otros (coords.), *Globalización y Derecho*, Madrid, Dilex, 2007, pp. 111-122.

²²⁸ Campina, A., “Globalização e Direito ‘A Dimensão Humana’”, en Lima Torrado, J. y otros (coords.), *op. cit.*, p. 138.

4.20 Un regionalismo con participación de los pueblos

Las provincias y regiones perciben que con la integración “van a tener más posibilidades de desarrollarse económicamente” y lo más significativo del regionalismo expresado en los Comités de Integración “es que no sólo los líderes regionalistas toman conciencia de esta nueva realidad, sino que lo más esperanzador es que la propia gente la hace suya. Ven coincidencias en las relaciones diarias con sus vecinos. Reconocen sus parientes y se hacen de amigos al otro lado de la frontera. Aprecian su similitud entre sus culturas e incluso en su forma de hablar”²²⁹.

Zaldívar Larraín completa su reflexión diciendo que “la gente común y corriente, los chilenos y argentinos del interior, han tomado conciencia que no tienen diferencias”, además de “darse cuenta que la integración no sólo les facilitará la posibilidad del desarrollo económico sino que, lo más importante, les permitirá tener una mejor calidad de vida, más humana, cercana a su gente y a su medio ambiente. El regionalismo por el cual lucharon sus abuelos será realidad para sus hijos gracias a la integración que ellos están impulsando y respaldando”²³⁰.

En un trabajo de investigación que estudia el papel del paso Pehuenche como principal nexo de unión e integración entre el sur de la provincia de Mendoza (Malargüe) y la VII Región (Región del Maule) se destaca que la integración de ambos espacios se viene gestando por la sociedad civil desde 1961 y que en la actualidad “las iniciativas de los pueblos son las que presionan en forma constante para que surjan la infraestructura y los servicios necesarios”²³¹. El paso Pehuenche es de menor altura que el paso Cristo Redentor (2.300 a 2.500 metros sobre el nivel del mar en contraposición con los 3.100 del segundo), así como de menor pendiente, y tiene menos precipitación nival durante el año. Por consiguiente, ofrece ventajas comparativas en relación con otros tramos de la cordillera para la construcción de vías de transporte terrestre²³².

²²⁹ Zaldívar Larraín, *op. cit.*, p. 18.

²³⁰ *Ibíd.*

²³¹ Prieto, E., *El paso Pehuenche, alternativa de comunicación bioceánica en el Mercosur*. Fecha de consulta: 27/12/2012. Disponible en <http://www.politicaspublicas.uncu.edu.ar>

²³² *Ibíd.*

En la entrevista que para este trabajo se hizo con el cónsul chileno en Córdoba, ministro consejero Rodrigo Quiroga Cruz, éste confirmó la impresión que el embajador chileno en Argentina transmite en su libro al decir, en referencia al ambiente de trabajo que se genera en el Comité ATACALAR: “Nos conocemos, nos vamos viendo de un lado a otro” (en alusión a los diferentes lugares de las reuniones, tanto en suelo chileno como en territorio argentino). Aclaró también que de este modo es más fácil saber “qué avances hemos tenido” y trabajar para completar lo que falta.

Puso énfasis el jefe de la oficina consular en que el Comité cuenta con Comisiones y Subcomisiones que se ocupan de temas que atañen a la “parte humana”, porque toda la integración está orientada al ser humano. Subrayó que en la Subcomisión de Educación hubo bastante movimiento, pues fueron algo más de 200 alumnos argentinos a unas olimpiadas de matemáticas en Chile²³³. Durante 2011 viajaron orquestas juveniles a Chile y desde allí vinieron alumnos a participar en las actividades previstas. Se ha dado mucha importancia al deporte y a la música como vehículos para que los jóvenes de ambos países se conecten entre sí.

Remarcó Quiroga Cruz que gracias al trabajo de la Subcomisión de Educación y la Subcomisión de Cultura de dicho Comité se ha desplazado una gran cantidad de jóvenes de un país al otro, lo que beneficia a la integración.

La participación de las mujeres también ha tenido un crecimiento importante, según lo señalado por el funcionario consular, quien apuntó que en el Comité ATACALAR se avanza en las cuestiones de género, a través de seminarios, como el realizado en Chile en 2012 con los más altos expertos en la materia, talleres y otras actividades.

A partir de la realidad que se describe en estos párrafos, y utilizando como categorías de análisis las de *microintegración* y *macrointegración*, puede decirse que en el ámbito de cada Comité de Integración tiene lugar un proceso de microintegración y el

²³³ En la reunión de 2012 del Comité ATACALAR se acordó también recibir la invitación a las Olimpiadas Binacionales para Educación Media en Biología formulada por la Universidad de Santo Tomás.

conjunto de esos procesos conforma la infraestructura de las microintegraciones, que sirve de base a la macrointegración²³⁴.

²³⁴ Tales categorías están basadas en las que utiliza Sartori (microdemocracias y macrodemocracia) para distinguir los conceptos de democracia política, democracia social y democracia económica, Véase Sartori, G., *¿Qué es la democracia?*, Buenos Aires, Taurus, 2003, pp. 23-28.

CAPÍTULO 5

OTRAS CUESTIONES RELATIVAS A LA DIMENSIÓN HUMANA DEL PROCESO BINACIONAL ARGENTINO-CHILENO

5.1 Diversos aspectos de la realidad social, política y demográfica de los actores del proceso, de su situación geográfica y sus recursos naturales

a) El Informe de Desarrollo Humano de Chile del año 2000, “Más sociedad para gobernar el futuro”, indaga tres dinámicas: 1) la capacidad para expresar y procesar aspiraciones colectivas; 2) la existencia y envergadura del capital social, y 3) la disposición a una acción ciudadana. El estudio revela que la sociedad chilena dispone de esos recursos, pero que el carácter disperso y fragmentario de tales dinámicas hace que su despliegue se vea frenado, remarcando que “parece débil aquella imagen de Nosotros que permite a las personas sentirse parte de un sujeto colectivo”¹.

Señala también que “el aborígen y el conquistador concibieron su identidad y la del otro conforme a sus parámetros, de modo que las interpretaciones de signo contrario estuvieron presentes ya en los albores de la historia nacional”².

Con el devenir del tiempo, “en paralelo a la descripción admirativa del inmigrante se traza el contrapunto peyorativo de las gentes de abajo, personificadas en “el indio”, a quien se sitúa en un nivel inferior de la especie. Se agregan otras expresiones temibles, como el ‘bandido’ rural y el ‘roto’ urbano. Más tarde, cuando el pueblo organizado, sindical y políticamente, formula propuestas de sociedad, suena la alarma ante el surgimiento de las ‘clases peligrosas’. Chile, entonces, se vio atravesado por el temor al Otro”³.

Este comentario es válido también para la Argentina, cuya historia está atravesada por el mismo temor.

¹ PNUD, *Desarrollo humano en Chile. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*, Santiago, Libros del Ciudadano, 2004, vol. 1., pp. 13 y 15.

² *Ibíd.*, p. 18.

³ *Ibíd.*, p. 19.

“La identidad nacional es más que una suma de identidades sectoriales, y algo distinto a esencias preconstituidas. Tampoco surge sólo de una reflexión individual espontánea. Requiere de un ámbito comunitario. Se configura en el hogar, en la escuela; se transmite, para bien o para mal en los medios de comunicación de masas, a través de los libros, del mundo político, de los ‘líderes de opinión’. Para delinearla es necesario desempolvar la historia. Corresponde conjugar lo que fue con lo que es y lo que debería ser”⁴.

La búsqueda de *lo chileno* y de *lo argentino* continúa, pero en el contexto de la vecindad entendida como potencial común cobra valor una nueva búsqueda: la del complemento con el vecino.

b) Varias diferencias institucionales existen entre los dos países. El federalismo de Argentina contrasta con la estructura más centralizada de Chile, lo cual habría afectado de manera distinta el proceso de desarrollo y aplicación de políticas públicas⁵.

El sistema argentino se caracteriza por un alto grado de poder político e institucional de las provincias y el federalismo fiscal juega un papel preponderante. Chile, en cambio, es un Estado unitario sin descentralización fiscal y esto reduce el número de actores relevantes⁶.

Ambos países sufrieron inestabilidad económica y política, y las diferencias más visibles entre uno y otro se relacionan con el momento y la naturaleza de la inestabilidad y con los cambios introducidos: Chile fue pionero en el giro de América Latina hacia la política de sustitución de importaciones y más tarde, en la década de 1970, “encabezó el avance de la región hacia las reformas económicas neoliberales”⁷.

c) En cuanto a población, según el último censo (2010), Argentina cuenta con 40.117.096 habitantes. Las mujeres constituyen el 51,3% de la población y la tasa de

⁴ *Ibíd.*, p. 21.

⁵ Véase Jones, G. y Lluch, A., “Empresas y empresarios de Argentina y Chile en la segunda economía global”, en Jones, G. y Lluch, A. (eds.), *El impacto histórico de la globalización en Argentina y Chile: empresas y empresarios*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial, 2011, p. 259.

⁶ *Ibíd.*, p. 260.

⁷ *Ibíd.*, p. 261.

crecimiento demográfico anual, en el período intercensal, fue del 1%, resultando inferior a la de otros períodos⁸.

La tasa global de fecundidad debe ubicarse en 2,1 hijos por mujer para que la población se mantenga constante. En 2009, esa tasa se ubicaba entre 2,3 y 2,4 hijos por mujer⁹, apreciándose variaciones significativas a lo largo del país. Es de 1,9 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y mucho más alta en provincias como Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, San Juan, Santiago del Estero y Tucumán, pero en estas regiones (nordeste y noroeste), que figuran entre las de menores ingresos, se registra emigración hacia los centros urbanos más grandes, como la propia Buenos Aires y su conurbano, y “esto reduce la tasa de crecimiento poblacional de esas regiones, a pesar de su fecundidad”¹⁰.

d) La migración latinoamericana a la Argentina va a aportar en el futuro mayores rasgos indígenas a la población. A partir de la década de 1940, en paralelo a la disminución de la llegada de europeos, ha crecido progresivamente la cantidad de migrantes internos y de países vecinos, incremento que se observa en la información proporcionada por los censos nacionales. En 1947 sólo el 7% de las personas extranjeras residentes en Buenos Aires y sus alrededores provenía de países suramericanos, especialmente países vecinos, pero en 2001 el porcentaje de la migración de ese origen alcanzaba el 60%.

Grimson destaca tres cambios sociodemográficos de relevancia. El primero es que la proporción de inmigrantes de países limítrofes ha aumentado de manera constante en las últimas décadas. El segundo es que los inmigrantes, históricamente radicados en zonas de frontera, tienden a desplazarse hacia los centros urbanos de mayor importancia. Y el tercer cambio se relaciona con la distribución por nacionalidad de la cantidad de inmigrantes de países limítrofes y del Perú. La proporción de

⁸ En el período 1890-1930 hubo tasas del 3%. Véase Fanelli, J.M, *La Argentina y el Desarrollo Económico en el Siglo XXI. ¿Cómo pensarlo? ¿Qué tenemos? ¿Qué necesitamos?*, Buenos Aires, Siglo veintiuno editores, 2012, p. 182.

⁹ *Ibíd.*, p. 183. El autor hace notar que esa tasa es bastante menor que la observada en el período 1980-85, cuando el Instituto Nacional de Estadística y Censo la estimaba en alrededor de 3.

¹⁰ *Ibíd.*, p. 184.

uruguayos y de chilenos se ha reducido, pasando los primeros del 17 al 12 % del total de esos inmigrantes, y del 30 al 21% los segundos¹¹.

El porcentaje de personas nacidas en países limítrofes pasó de 2,5 en 2001 a 3,1 en 2010, pero es posible que hubiera más inmigrantes de ese origen en la Argentina de lo que registraban los censos, sobre todo porque los inmigrantes indocumentados podían ocultarse de los censistas por temor a ser expulsados. De modo que hubo un incremento de la presencia de extranjeros de aquellos países o existe un registro más adecuado, por cuanto hay más inmigrantes que han regularizado su condición migratoria gracias al plan Patria Grande¹².

e) Según el censo de 2010, en Argentina viven 955.032 personas indígenas. En las provincias de Jujuy, Chubut y Neuquén se concentra la mayor parte de la población indígena. El 8,5% de la población chubutense es indígena, mientras que en Neuquén (7,9 %) y Jujuy (7,8%) el porcentaje considerado apenas disminuye. Otras provincias que muestran una realidad similar son Río Negro, con el 7,1 por ciento, y Salta, con el 6,5 por ciento. Y un 15,8 por ciento de los habitantes del país tiene un componente indígena en su sangre¹³.

El pueblo mapuche es, por consiguiente, el pueblo indígena más numeroso de la Argentina y habita, en su mayor parte, la denominada “economía regional patagónica”, compuesta por un área Norte (provincias de Neuquén y Río Negro) y un área Sur (provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego)¹⁴.

¹¹ Grimson, A., *Mitomanías argentinas*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2012, p. 95.

¹² *Ibíd.*

¹³ Según el estudio *Mezcla génica en una muestra poblacional de la ciudad de Buenos Aires*, realizado en el año 2006 por investigadores de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA), ese dato se refleja mejor en el ADN que viene por sangre materna.

¹⁴ El Primer Censo Indígena realizado en la Argentina en 1967 denominaba “complejo patagónico” a los núcleos poblacionales integrados por “mapuches o araucanos”, “tehuelches” y “tehuelches araucanizados” o “ranqueles”. Después se usó la denominación “economía regional patagónica” y, junto con ella, el concepto de pueblo mapuche vino a reemplazar a las diferenciaciones étnicas, basadas en los grupos mencionados. Véase Hernández, *op.cit.*, p. 18.

Por otro lado, un estudio conducido por el investigador Daniel Corach mostró que más de la mitad de la población argentina (el 56%) tiene algún antepasado indígena¹⁵.

En Chile, según el XVII Censo Nacional de Población y VI de Viviendas de 2002, la población indígena está compuesta por 692.192 personas y en la IX Región (Región de la Araucanía) viven 204.195. Se ha producido un aumento de la población mapuche residente en la IX Región, con lo cual el 33,7% de la población total mapuche reside allí¹⁶. Y el 69% de esta población reside en áreas rurales.

Las personas afrodescendientes son el 4% de la población argentina. Basándose en estos datos, Grimson dice: “Si aprendiéramos a mirar sin blanquear, los veríamos”¹⁷. Explica además que algunos afrodescendientes son choznos de esclavos del siglo XIX, mientras que otros son caboverdianos e hijos de caboverdianos y en la actualidad hay inmigración que procede de diferentes países africanos.

f) Durante las décadas de 1970 y 1980, razones políticas provocaron una salida “forzosa” de chilenos hacia el extranjero y esta situación contribuyó a que durante ese período prácticamente se duplicaran los volúmenes negativos de los saldos migratorios netos internacionales que se venían observando a nivel nacional en períodos anteriores, caracterizados por una emigración más importante que la inmigración, pero en el período intercensal 1992-2002 la inmigración internacional fue más importante que la emigración, configurándose un nuevo escenario¹⁸.

Con unos 17.000.000 de habitantes, Chile tenía, según el Departamento de Extranjería y Migración, 352.344 inmigrantes a diciembre de 2009. En el período de 2000 a 2005, pasó de 177.000 inmigrantes a 231.000, según información de la Organización Internacional para las Migraciones. A su vez, de los permisos de

¹⁵ Citado por Grimson, *op. cit.*, p. 92.

¹⁶ Hernández, *op. cit.*, p. 24.

¹⁷ Grimson, *op. cit.*, p. 91.

¹⁸ Instituto Nacional de Estadísticas-Comisión Económica para América Latina, División de Población, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, informe *Chile: Proyecciones y Estimaciones de Población. Total País. 1950-2050*, Santiago, 2004.

residencia temporal otorgados por el Departamento de Extranjería y Migración durante 2011 correspondieron 3.849 a personas de nacionalidad argentina¹⁹.

g) Hay unos 450.000 chilenos y chilenas residentes en la Argentina, con mayor presencia en el sur y en la provincia de Buenos Aires, representando esta comunidad el 50% de las personas de nacionalidad chilena que viven en el exterior. A su vez, en Chile residen unos 70.000 argentinos, radicados principalmente en Santiago²⁰.

h) Lo que mejor da cuenta del estado de las relaciones es el paso de las personas de un país a otro. “Argentina constituye para los chilenos su más importante destino” y lo mismo cabe decir de Chile para los argentinos²¹.

Más de 820.000 chilenos pasaron a la Argentina en 2010 y 1.209.929 argentinos cruzaron la frontera hacia Chile. Esto representa el 30% de los turistas que ingresaron a Chile en ese período, principalmente por vía terrestre, a través de 38 pasos fronterizos. Por el paso del Cristo Redentor circularon cerca de 192.406 automóviles y 78 autobuses de pasajeros promedio, por día²².

Alrededor de 204.000 chilenos cruzaron a la Argentina por vía aérea en el año 2010, siendo de destacar que hay 20 frecuencias diarias directas entre Santiago y Buenos Aires, además de vuelos directos hacia Mendoza y Córdoba, así como vuelos hacia otros puntos del territorio argentino. “Esta bullente relación entre ambos países es el resultado natural de la actividad de la gente, que encontró el espacio adecuado para comunicarse y llevar adelante los más diversos emprendimientos y relaciones personales, comerciales, culturales, de turismo y estudios universitarios”²³.

i) Al reflexionar sobre los rasgos distintivos de Chile, su situación geográfica no puede estar ausente en el análisis, siendo notorio que el país “ha perdido el carácter

¹⁹ Véase Informe de Permisos Otorgados, “Información Estadística”, en <http://www.extranjeria.gov.cl>

²⁰ Zaldívar Larraín, *op. cit.*, p. 13.

²¹ *Ibíd.*, p. 12.

²² *Ibíd.*, p. 13.

²³ *Ibíd.*

insular de sólo algunas décadas atrás” como consecuencia de los cambios que han transformado su fisonomía²⁴.

“La importancia de la geografía es un dato que hay que tomar en consideración al analizar tanto la mentalidad internacional de Chile como su evolución política. El Valle Central aparece como una región fértil, de clima mediterráneo, bien provisto de lluvias que aumentan a medida que se avanza hacia el sur y contrasta con la situación desértica de las regiones vecinas”²⁵.

Un factor que explica el “excepcionalismo” de un país definido durante mucho tiempo como “finis terrae” es entonces la geografía, porque “una región encerrada entre Cordillera y mar que se extiende por miles de kilómetros de norte a sur es, también, un panorama anómalo en América del Sur, la tropical, la dominada por pampas, las selvas amazónicas y montañas. Si en Argentina, México o Brasil la geografía favorece al regionalismo, en Chile impulsa a la unidad cultural”²⁶.

No es cuestión de “resucitar el determinismo geográfico como elemento que reemplace a la evolución histórica, a la acción de la humanidad sobre el medio natural, pero tampoco es posible atribuirlo todo al pasado, divorciando a Chile de su geografía, de su espacio”, porque eso equivaldría a caer en un absurdo²⁷.

El país ubicado en el extremo sur occidental de América del Sur y flanqueado por los Andes y el Pacífico “se ha desenvuelto como sociedad marcada por su posición geográfica y su realidad natural”²⁸.

También los textos constitucionales reflejaron la conformación del territorio, siendo la ley fundamental de 1823 el primer instrumento en afirmar que “el Estado de

²⁴ PNUD, *op. cit.*, p. 5.

²⁵ Sepúlveda Almarza, A., “La formación del Estado nacional en Chile”, *Relaciones Internacionales*, N° 40, diciembre 2010/mayo 2011, p. 285.

²⁶ *Ibíd.*, p. 295.

²⁷ Sagredo Baeza, R., “Chile: de fines terrae imperial a ‘copia feliz del Edén’ autoritario”, en Chiaramonte, J. C.; Marichal, C. y Granados, A. (compiladores), *Crear la Nación. Los nombres de los países de América Latina*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2008, p. 41.

²⁸ *Ibíd.*, p. 42.

Chile es uno e indivisible”. Quedaba así expresado que la unidad política del país no podía disociarse de la unidad geográfica resultante de las barreras naturales que encierran el territorio: las ya mencionadas, junto con el desierto de Atacama y el Cabo de Hornos²⁹. La consagración del principio unitario se reafirmó en la Constitución de 1833, que rigió hasta 1925 y presentaba a Chile como república “una e indivisible”.

La integración con Argentina, especialmente la integración física, hace que la barrera natural que ha signado la historia de los dos países pierda entidad como factor de marginación. Por eso, la actividad desplegada en los Comités de Integración en materia de conectividad y de facilitación fronteriza contribuye a superar las desventajas que la geografía acarrea no sólo para el país que se extiende hacia el Pacífico sino también para su vecino.

Un ejemplo de esto se aprecia en el acuerdo de las delegaciones participantes en la Comisión Trasandina del Comité del Paso Cristo Redentor, en el marco de la reunión celebrada los días 30 y 31 de agosto de 2012, para dar continuidad y apoyo a la integración complementaria a través de la concreción de los pasos fronterizos Las Leñas y Pehuenche y el desarrollo de la capacidad e infraestructura de los puertos de San Antonio y Valparaíso.

Una nueva expresión de aquella contribución es el compromiso alcanzado en el II Encuentro del Comité Las Leñas para avanzar en el análisis del proyecto Túnel Las Leñas.

Desde otros mecanismos institucionales provienen también aportes para mejorar el transporte terrestre y la conectividad física, como el encuentro bilateral a nivel de subsecretarios de Transporte realizado en octubre de 2012, que tuvo por objeto sentar las bases para la actualización del Convenio Argentino-Chileno de Transporte Terrestre en Tránsito para Vincular dos Puntos de un Mismo País Utilizando el Territorio del Otro, suscrito en 1974, o el progreso de la conectividad física entre Aysén y Santa Cruz que representan las obras en ejecución, como la pavimentación en territorio argentino de la Ruta Nacional 40 hacia el paso internacional Huemules.

²⁹ *Ibíd.*, p. 54.

j) Hay razones para considerar que Argentina está en una situación ventajosa en el comercio internacional. La primera de ellas es el crecimiento de China e India, “que ha inducido un cambio estructural en la economía del planeta”, trayendo como consecuencia el aumento de la demanda de productos con respecto a los cuales el país suramericano goza de ventajas comparativas a causa de su riqueza de tierras cultivables y de pasturas, motivo por el cual disfrutó en la primera década del siglo XXI de términos favorables en el intercambio comercial; esto conlleva beneficios indirectos, pues “como toda América del Sur es rica en recursos naturales, todos nuestros vecinos están siendo favorecidos, y ello mejora nuestras oportunidades comerciales”³⁰. Los términos del intercambio constituyen, precisamente, el primer bono.

La segunda razón es que el país “está pasando por la etapa del bono demográfico” y entonces “la capacidad de la economía para ahorrar, invertir y crecer se hace máxima al reducirse la tasa de dependencia en los hogares”, observándose también en este terreno la ayuda indirecta de la demografía, porque los vecinos están pasando también por la misma etapa, lo cual aumenta su potencial de crecimiento y el “de nuestro comercio con ellos”³¹.

Los beneficios indirectos que la situación descripta reporta para la Argentina se presentan también para Chile. No hay tiempo que perder para aprovechar el doble bono aquí mencionado³². Y para ello los actores de la relación bilateral, incluyendo los Comités de Integración, deben tener conciencia de la oportunidad que ambos países tienen y desarrollar acciones orientadas a maximizar las ventajas con que cuentan.

En este sentido, lo dicho en el preámbulo del Tratado de Maipú acerca de “que el sistema internacional presenta oportunidades y desafíos para nuestros Estados, que pueden ser mejor abordados y aprovechados a través del trabajo conjunto” cobra especial relevancia.

³⁰ Fanelli, *op. cit.*, p. 327.

³¹ *Ibíd.* Esto se debe a que la población de 65 años o más constituye el 10,2 % de su población total, según el censo de 2010, y esto reduce la tasa de dependencia.

³² La expresión “doble bono” es usada por Fanelli, *op. cit.*, p. 170.

5.2 La dimensión social de la integración

Desde la perspectiva de la dimensión social de la integración, cabe señalar que tal proceso suele ir acompañado de una falacia, la de pensar que la integración, en virtud de sus propias características, “se derrama sobre la sociedad en su conjunto, extiende los beneficios de su acción a la mayor parte de los sectores sociales”³³.

La experiencia en la América Latina sometida al modelo neoliberal en la década de 1990 ha enseñado más bien lo contrario: ha habido un incremento de la riqueza, pero también se ha incrementado la exclusión social. Cabe preguntarse entonces, con Bruno Podestá, ¿cómo hacer para que con los procesos de integración regional no ocurra lo mismo?

Lo social debe ocupar un lugar prioritario en la agenda de la integración, sobre todo por su valor como legitimación del proceso. “La participación de la gente, el hecho de que los empresarios, los trabajadores, los profesionales, los jóvenes sientan que la integración es un proceso que los compromete, es fundamental si se aspira a una articulación que vaya más allá de la liberalización comercial”³⁴.

La legitimación del proceso supone tres instancias complementarias: sensibilización, participación y democratización. Lo primero implica, ante todo, una educación para la integración, mientras que lo segundo hace necesaria la existencia de mecanismos reales de interacción para que los actores involucrados sientan el proceso como propio, y la concreción de lo tercero demanda una participación institucionalizada³⁵.

Se sostiene que la “irreversibilidad del proceso de integración supone ampliar el abanico de actores involucrados en él” y que “todas las iniciativas caerán en saco roto si no se construye una ciudadanía regional que funcione como soporte permanente del

³³ Podestá, B., “Seis Comentarios sobre la Cuestión Social”, en *La Dimensión Social de la Integración Regional*, Montevideo, Centro de Formación para la Integración Regional, 1995, p. 48.

³⁴ *Ibíd.*, p. 49.

³⁵ *Ibíd.*

proceso de integración”³⁶. Esta reflexión hace referencia a dos aspectos. El primero de ellos, “las políticas públicas que reconocen la libre movilidad de los habitantes de la región y el reconocimiento de los migrantes en tanto ciudadanos”. El segundo, “los mecanismos de construcción y fortalecimiento de la identidad regional desde el ámbito comunicacional y educativo, fundamentales para ir modificando una conciencia que vaya más allá de las identificaciones puramente nacionales”³⁷.

La IV Reunión Binacional de Ministros afirmó su compromiso de profundizar la cooperación bilateral en acciones destinadas a mejorar la calidad de vida de todas las personas, reducir las desigualdades y brindar protección social a las personas o los grupos en situación de vulnerabilidad, promoviendo la movilidad y el desarrollo social integral, sobre la base de las particularidades territoriales, que contribuyen a la integración de los pueblos.

En la XLI Reunión del Consejo del Mercado Común, los Estados partes y los Estados asociados del MERCOSUR reafirmaron que la consolidación de la dimensión social “es un eje fundamental en el desarrollo del proceso de integración regional” y al mismo tiempo saludaron la aprobación del documento “Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR” (PEAS), señalando que representa un importante avance para la articulación y el desarrollo de acciones específicas integrales para la profundización de la dimensión social en la región.

En las páginas siguientes se abordarán cuestiones vinculadas con la dimensión social del proceso de integración argentino-chileno y con su dimensión cultural, poniéndose énfasis además en determinados actores sociales.

5.3 La unidad nacional y el territorio

Grimson plantea que “uno imagina su lugar en el mundo en gran medida por las imágenes que tiene de su ciudad o de su país. Y en la formación de estas imágenes, el trabajo de la escuela es fundamental”³⁸.

³⁶ Vázquez, F. y otros, *Integración o dependencia. Diez tesis sobre el presente de América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Continente, 2012, p. 118.

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ Grimson, *op. cit.*, p. 33.

En la idea que los argentinos tienen del territorio de su país, la acción de los mapas escolares ha sido muy eficiente. En esos mapas, “la Argentina aparece blanca con los límites interprovinciales punteados, el mar aparece celeste y todo el resto, los países vecinos, aparece grisado de manera homogénea, cuando en realidad son países diferentes y con nombre propio”³⁹.

También recuerda Grimson que en tales mapas se observa un recuadro en la parte inferior derecha en el que puede leerse “Antártida Argentina” en lugar de “Antártida solicitada por Argentina”. Y hace notar que en los mapas chilenos buena parte de lo que para el país vecino del otro lado de la cordillera es Antártida Argentina aparece como territorio chileno.

El mismo investigador sugiere “viajar a Río Turbio y buscar en las rutas los carteles que indican que ‘Chile’ o ‘Puerto Natales’ se encuentran a tan sólo 30 km en determinada dirección” y concluye que “estos carteles no existen porque los mapas, que nos abstraen del contexto de nuestros vecinos, se hacen realidad en otros medios de invisibilizar esas presencias. Tampoco se trata de una peculiaridad argentina. Del otro lado de la cordillera se verificará exactamente el mismo problema. Poner el cartel, cambiar el mapa, es desmitificar”⁴⁰. Además, desmitificar -el mito de que la unidad nacional se basa en el territorio- vendría bien para profundizar el camino emprendido en materia de integración.

Haciendo suya una iniciativa de la región de La Araucanía y Los Ríos, la Subcomisión de Turismo del Comité Región de Los Lagos promueve desde 2009 el diseño de mapas binacionales por parte de los entes provinciales argentinos y los entes regionales chilenos de turismo. En la reunión de 2011, las delegaciones acordaron continuar con el trabajo de unificación de diseño de mapas integrados de circuitos turísticos de ambos países.

Esto no hará que cambie la visión que transmite la escuela, porque la observación de Grimson en torno a los mapas escolares de otros tiempos sigue siendo válida hoy. El mapa político de Argentina aprobado por el Instituto Geográfico Militar

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 34.

en 2004 presenta el territorio nacional de color blanco, el mar aparece celeste -y en un tono más claro el espacio correspondiente al mar territorial y a la zona económica exclusiva- y los países vecinos resultan “uniformados” por medio de un amarillo homogéneo. La Antártida aparece en un recuadro en la parte inferior y la imagen muestra en color blanco el sector reivindicado por la Argentina, aunque no figura la leyenda “Antártida Argentina”.

Otro mito es aquel que postula que Argentina debe seguir el modelo chileno, y aclara el autor citado que no puede debatirse el caso de Chile ignorando el problema de la desigualdad, porque “alabar a Chile sin mencionar esa dimensión crucial es una trampa. Esa desigualdad económica también se expresa en la menor valoración que se constata en Chile, en comparación con la Argentina, respecto de los derechos humanos y de una serie de derechos civiles”⁴¹.

5.4 La actitud ante los inmigrantes de países vecinos y sus descendientes

Más de un estudio antropológico ha mostrado un fenómeno singular: la categoría de “boliviano” es usada en varias ciudades de la Argentina para designar no solamente a las personas de nacionalidad boliviana sino también a sus hijos. Estos “son legalmente argentinos, pero socialmente bolivianos” y “algo muy similar ocurre en zonas de la Patagonia con los niños argentinos hijos de padres chilenos”⁴².

En este último caso, en la escuela pública se los considera chilenos y los mismos niños se identifican así⁴³. El hecho de considerar extranjeros a estos niños argentinos “permite leer de otra manera los datos censales. Porque si al 3% histórico de inmigrantes limítrofes se le agregan sus hijos argentinos que son considerados extranjeros es posible que el porcentaje se duplique”⁴⁴.

Otro cambio social del que hay que dar cuenta es el siguiente: tradicionalmente, quienes llegaban a suelo argentino procedentes de países vecinos hicieron trabajos que

⁴¹ *Ibíd.*, p. 57.

⁴² *Ibíd.*, p. 96.

⁴³ Tprin, V., citada por Grimson, *op. cit.*, p. 96.

⁴⁴ Grimson, *op. cit.*, p. 96.

las personas nativas no aceptaban, insertándose laboralmente como empleados de la construcción o en el servicio doméstico, entre otras actividades. Con la crisis que se hizo más visible a fines de la década de 1990, los trabajadores y trabajadoras argentinos aceptaron aquellos trabajos que antes no aceptaban. De modo que fueron “los argentinos quienes empezaron a competir con los inmigrantes por los puestos de trabajo que tradicionalmente ocupaban los inmigrantes. En otras palabras, lo que cambió no fue la inmigración; lo que cambió fue la Argentina”⁴⁵.

En una encuesta realizada por el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín en el área metropolitana de Buenos Aires se preguntó a las personas encuestadas si preferirían no tener de vecinos a ciertos grupos sociales. En la misma encuesta se les preguntó también qué personas les gustaría que fueran pareja de su hijo o hija. Entre un 32% y un 33% contestó que no quería que formaran pareja con personas de nacionalidad peruana, paraguaya o boliviana⁴⁶.

De estos datos se desprende que los uruguayos y chilenos ocupan, entre los inmigrantes de los países vecinos, los primeros lugares en la valoración de los ciudadanos argentinos, por lo menos de los que viven en el conglomerado urbano más densamente poblado del país.

¿Cuál es la situación en Chile? Un hecho reciente ha tenido notoria trascendencia: en una filmación difundida en las redes sociales en febrero de 2013 se ve a unos cincuenta integrantes de la Marina chilena entonando consignas xenófobas contra los nacionales de Argentina, Perú y Bolivia durante un entrenamiento en las calles de Viña del Mar. “Argentinos mataré” es lo primero que se escucha⁴⁷, seguido de amenazas similares contra peruanos y bolivianos.

El gobierno chileno aclaró que estas manifestaciones no condicen con las buenas relaciones que mantiene con los países vecinos y los militares que se expresaron de esa forma fueron sancionados.

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 98.

⁴⁶ Encuesta mencionada por Grimson, *op. cit.*, p. 99.

⁴⁷ La información al respecto puede consultarse en <http://www.infobae.com>

5.5 La chilenidad

Bajo el título “Aprender a ser chilenos”, Verónica Trpin ha desarrollado un trabajo de investigación que describe la vida de los inmigrantes chilenos en un paraje de la Patagonia, llamado Guerrico, situado en el Alto Valle de Río Negro.

En dicho trabajo, la autora señala que “la representación de que el chileno es un ‘buen trabajador’ que nunca ‘pide de más’ es una construcción que se erige frente a los trabajadores temporarios que llegan del norte argentino”, y que “la chilenidad garantiza la disciplina de trabajo como atributo a destacar frente al empleador, como una manera de presentarse en oposición a la connotación peyorativa que a veces transmite ‘ser chileno’ en la Patagonia. ‘Chileno pero laburante’ suele escucharse dentro de las chacras, transformándose en una garantía tanto de conocimiento como de compromiso con las tareas asignadas”⁴⁸.

Afirma Trpin que “así como los migrantes que llegaron desde Chile al Alto Valle necesitaron de algún pariente para conseguir trabajo ‘por referencia’ y aprender las tareas en las chacras, del mismo modo, los chicos hijos de chilenos también se ven involucrados en el aprendizaje del trabajo a través de la familia” y comenta que “a los recién llegados a la zona, ‘ser chilenos’ les facilitó el acceso laboral; a sus hijos ‘ser argentinos’ no les garantiza tener trabajo, por lo que reproducir en ellos cierta chilenidad y sus lazos con los connacionales de los padres contribuye a ratificar su lugar de chilenos trabajadores de la fruta”⁴⁹.

Los trabajadores chilenos que se emplean en las chacras viven dentro de ellas o bien en los núcleos urbanos cercanos a las chacras, llamados “calles ciegas”. Se denomina así a “grupos de viviendas más o menos precarias ubicadas sobre los márgenes de los caminos rurales” y “las quince o veinte casas se delimitan entre sí por cercos de madera y alambre, denunciando el carácter más planificado que espontáneo de los asentamientos”. Además, “los pobladores de las calles ciegas no definirían a sus viviendas como ‘de emergencia’, pues las continuas mejoras que allí se observan hablan

⁴⁸ Trpin, V., *Aprender a ser chilenos. Identidad, trabajo y residencia de migrantes en el Alto Valle de Río Negro*, Buenos Aires, Editorial Antropofagia, 2004, p. 78.

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 79.

de su decisión de quedarse en el lugar” y hay que tener en cuenta que “este espacio constituye otro ámbito de socialización de los chicos en la ‘chilenidad’”⁵⁰.

La integración de las familias chilenas a la dinámica de la fruticultura en el Alto Valle “no ha sido traducida en una adscripción identitaria nacional; la descendencia argentina se reconoce por el origen nacional de sus padres y se recrean prácticas que tienden a reproducirla”, pero esta situación no puede explicarse por la no asimilación a la sociedad receptora o por la marginalidad de esos grupos sociales, pues leer la realidad de ese modo limita la comprensión de los migrantes chilenos “como agentes activos en un complejo proceso en que estos grupos cotidianamente negocian su permanencia, generando diferentes formas de seguir siendo ‘extranjeros’ en la Argentina e integrándose a su dinámica sin necesidad de ‘argentinizar’ su autoadscripción”⁵¹.

5.6 La escuela y “lo chileno”

En la investigación antes mencionada, se observó que en la escuela primaria N° 68 de Guerrico las maestras, descendientes de inmigrantes europeos convertidos en chacareros de la zona, señalaban a niños y niñas argentinos pero hijos e hijas de peones de chacra chilenos como “más chilenos que argentinos”. Incluso, los propios alumnos “tomaban como referencia identitaria sus orígenes familiares”.

Las maestras manifestaron su preocupación al observar que el mundo de esos chicos es Chile, “y eso que nosotros les hacemos ver que este país les dio trabajo y es donde nacieron”. Quedaba así en evidencia que “‘lo chileno’ representado por los chicos descendientes de migrantes trasandinos chocaba con el sentido de nación argentina que las maestras deseaban infundir en los alumnos en su calidad de ‘niños’ a los que debían educar”⁵².

Al conmemorarse el 75° aniversario de la escuela, se decidió consultar a los padres de los alumnos acerca del nombre que pondrían al establecimiento, pero

⁵⁰ *Ibíd.*, pp. 72 y 80.

⁵¹ *Ibíd.*, p. 108.

⁵² *Ibíd.*, p. 33.

enseguida la directora advirtió los riesgos de la iniciativa: “Esperemos que no nos salgan con ninguna ‘chilenada’”⁵³.

El trabajo de campo en aquella escuela se hizo en 1999 y 2000, pero en 1998 una noticia recorrió el país. Uno de los medios de comunicación nacionales dijo: “Hasta mediados del siglo pasado, la Universidad de Córdoba exigía ‘pureza de sangre’ para ingresar en sus claustros. Una gota de sangre aborigen o negra condenaba a mestizos y mulatos al exilio académico. Más de ciento cincuenta años después el requisito mutó en Neuquén en ‘pureza de frontera’”⁵⁴.

En esa provincia, debido a una resolución del Consejo de Educación provincial, la alumna Natalie Rocha Navarro se vio impedida de ser la abanderada de la Escuela N° 50 por haber nacido en Chile. Los ministros de Educación de casi todo el país, salvo el de Neuquén, emitieron por unanimidad una declaración, a través del Consejo Federal de Educación, señalando que “ninguna escuela debería restringir o discriminar a los alumnos de origen extranjero para ser abanderado si cumple con los méritos que le dan derecho a ello”. Y advirtieron que “resulta contradictorio que a aquellos niños que están aceptados jurídicamente para cursar estudios en una escuela argentina se les exige la condición de ser argentinos naturalizados cuando esta condición sólo puede obtenerse a partir de los 18 años”. Por esta vía instaron a la modificación de la medida cuestionada.

El titular del Consejo de Educación neuquino se mostró remiso a hacerlo y anunció que se haría una consulta popular para tomar una decisión. No estaba solo. Poco más de un centenar de habitantes de Neuquén avalaron con su firma un texto enviado al Ministerio de Educación de la Nación a modo de respuesta al pedido de derogación de la resolución que dio origen al problema. Los firmantes decían cosas como éstas: “¿Con qué cara enfrentamos a nuestros hijos que verán arrebatada su bandera en manos de un extranjero? ¿Cree usted que tenemos las mismas posibilidades en esos países? ¡No! Por favor, empecemos a defender nuestra nacionalidad. Tal vez usted desde la Capital no tiene suficiente visión de lo que padecemos acá y de lo importante que es para nosotros defender nuestros derechos. ¿Sabe usted que nuestros

⁵³ *Ibíd.*, p. 34.

⁵⁴ *Página 12*, “Neuquén no hace caso y sigue la xenofobia en las escuelas”, disponible en <http://www.pagina12.com.ar>

hermanos chilenos cruzan nuestra frontera para usar nuestro servicio de salud y luego vuelven a su país? Usted, desde allá, no puede obligar a esta provincia a hacer y deshacer con un total desconocimiento de esta realidad”⁵⁵.

Finalmente, el Consejo de Educación neuquino derogó el instrumento de la discordia. Lo hizo mediante una nueva resolución, en cuyos considerandos se expresa que la resolución anterior “resulta irritativa por representar principios discriminatorios” y que la elección de abanderados y escoltas debe ser de la comunidad educativa y estar fundada en los principios consagrados en la Constitución de la Nación y el Pacto de San José de Costa Rica, que tiene rango constitucional a partir de la reforma de 1994.

Lo llamativo es que la norma derogada no había sido dictada por un gobierno militar sino por un gobierno democrático. Vio la luz en 1988, al cabo de cinco años del retorno de la democracia al país y cuatro años después que Argentina ratificara el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo. También en 1984 el Estado argentino ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La norma en cuestión rigió sin problemas durante una década, hasta que el incidente con la niña chilena despertó la polémica. Recién en ese momento el gobierno nacional adoptó una medida que podría considerarse comprendida en el tipo de medidas que requiere el cumplimiento del artículo 28.2 de la Convención Americana, aunque lo hizo con un retardo incompatible con la inmediatez que dicho instrumento exige⁵⁶. Y la respuesta del ente territorial comprometido tampoco fue inmediata.

La derogación de aquella medida aportó a la integración de los pueblos vecinos del extremo sur de Suramérica tanto como la creación posterior, en el ámbito del Comité de Integración en el que participa Neuquén, de una Comisión de Derechos Humanos, Mujer e Igualdad de Oportunidades. Sin embargo, la visión de los firmantes de aquel texto dirigido a la ministra de Educación en 1998, con respecto a los nacionales de los países vecinos, todavía permanece en la mente de muchos argentinos.

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ Según dicho artículo el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, de acuerdo con su Constitución y sus leyes, para que las autoridades competentes de los entes territoriales adopten las medidas del caso para el cumplimiento de la Convención.

5.7 Escuelas de frontera

El propósito de “argentinizar” la educación en zonas de frontera y de propender a su *securitización* se observa en la ley 17.591 de 1967, cuyo texto dice que las escuelas de frontera tendrán por objetivo, entre otras cosas, “fortalecer los valores nacionales y la conciencia de cabal responsabilidad en la custodia del patrimonio patrio, contribuyendo a preservar su integridad geográfica, económica e ideológica”.

El mismo propósito se percibe en la ley 18.575, cuyo artículo 9 dispone que los cargos docentes vacantes en zonas de frontera serán cubiertos por argentinos nativos o naturalizados con seis años de ejercicio de la ciudadanía como mínimo⁵⁷.

Sin apartarse de esa tesitura, la ley 19.524 de 1972 derogó la ley 17.591 y consagró un nuevo régimen de educación en zonas y áreas de frontera⁵⁸, disponiendo que, además de los objetivos comunes con los establecimientos del mismo nivel y modalidad, las escuelas de frontera deben cumplir objetivos particulares: a) Promover actitudes que favorezcan la cohesión grupal y la participación en los intereses comunitarios y la asimilación de las formas de vida propias de la cultura argentina, así como el arraigo en el medio y el compromiso con el desarrollo y el bienestar de la comunidad local como parte integrante de la regional y nacional; b) Promover ideales que estimulen la adhesión a los principios que fundamental la lealtad nacional y la afirmación del sentimiento de pertenencia a la sociedad argentina.

Se prevé, asimismo, la inclusión de contenidos curriculares que intensifiquen el conocimiento del patrimonio material y cultural argentino y estimulen la adhesión a los valores que lo sustentan.

De acuerdo con la ley, el personal docente debe ser argentino nativo o por opción, condición que también deben reunir los propietarios de los institutos privados. Y si se trata de una sociedad civil o comercial, el requisito de la nacionalidad argentina, nativa o por opción, se exige respecto de todos los integrantes de los órganos administrativos de la sociedad.

⁵⁷ Boletín Oficial, 03/02/1970.

⁵⁸ Boletín Oficial, 22/03/1972.

La ley 25.170 sustituyó el artículo 11 de la ley 19.524 por el siguiente: “El personal docente deberá ser argentino nativo, por opción o naturalizado y cumplir con las demás exigencias establecidas en la jurisdicción respectiva para el ingreso y ascenso en la carrera docente”⁵⁹.

El análisis de la ley 19.524 revela que el propósito perseguido es asegurar que en cualquier escuela de frontera se respire un clima “argentino” y que los alumnos y las alumnas aprendan a pensar y a vivir según las pautas “propias de la cultura argentina”, como si las formas de vida propias de la cultura chilena, boliviana, uruguaya, brasileña y paraguaya fueran sustancialmente distintas de la “cultura argentina” y, por si fuera poco, peligrosas por su potencial de alteración de la esencia del ser nacional. Los valores que promueve la ley tienen que ver con la seguridad nacional, tal como era concebida en aquel tiempo, pero alejan a los pueblos vecinos de la idea de integración⁶⁰.

La educación que propone el régimen vigente de escuelas de frontera no supera el test de compatibilidad con el contenido de la educación según las pautas de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño y el Protocolo de San Salvador.

En el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados partes han convenido que la educación de niños y niñas debe estar encaminada a inculcar en ellos el respeto “de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive el niño, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya”⁶¹. Bajo esta premisa, los niños de nacionalidad chilena que viven del otro lado de Los Andes y asisten a escuelas de frontera tienen derecho a recibir educación que les inculque tanto los valores nacionales argentinos como los del país de su nacionalidad.

⁵⁹ Promulgada en 1999 y publicada en el Boletín Oficial del 7 de octubre de ese año.

⁶⁰ En un documento del Ministerio de Cultura y Educación relativo al Programa Regional de Desarrollo Educativo, publicado en 1976, se habla del “importante rol que le cabe al ejercicio de la docencia en la seguridad nacional” y se dice que “el objetivo fundamental de la política de frontera es consolidar la seguridad nacional atendiendo a las particularidades que aquellas regiones reclaman”.

⁶¹ Artículo 29.1.c. La República Argentina aprobó la Convención mediante ley 23.849, publicada en el Boletín Oficial del 22 de octubre de 1990.

En 2009 se ha presentado un proyecto de ley que impulsa la derogación de la ley 19.524 y la adopción de un régimen de escuelas de frontera que tenga como objetivos generar en la comunidad educativa una actitud que favorezca la integración regional y el conocimiento y respeto de las diversas formas culturales emergentes en las zonas de frontera, promover el arraigo en el medio y el compromiso con el desarrollo y bienestar de la comunidad local como parte integrante de la regional y nacional y favorecer el desarrollo de un perfil de egresado consciente de su lugar como ciudadano del Mercosur⁶².

En los fundamentos del proyecto se expone que una iniciativa que abona la necesidad de redefinir el concepto mismo de frontera y las acciones de los establecimientos educativos existentes en esa zona es el programa “Modelo de enseñanza común en escuelas de zona de frontera, a partir del desarrollo de un programa para la educación intercultural, con énfasis en la enseñanza del portugués y el español”, que es un esfuerzo binacional argentino-brasileño para la construcción de una identidad regional en el marco de una cultura de paz y de cooperación interfronteriza.

En relación con dicha iniciativa, cabe destacar que desde 2004 el Mercosur promueve el desarrollo de programas conjuntos para escuelas de frontera.

5.8 La doble nacionalidad argentino-chilena

Las personas que tienen tanto la nacionalidad argentina como la chilena resultan, en principio, las mejor posicionadas para aprovechar las ventajas del proceso de integración binacional, porque no son extranjeras en ninguno de los dos países.

Podemos decir que una de esas nacionalidades permanece latente, mientras que la del país de residencia “despliega plena eficacia”⁶³. Es verdad, por otro lado, que “la doble o múltiple nacionalidad desnaturaliza la institución, debido a que una persona no puede ejercer derechos ni cumplir deberes en varios Estados a la vez” y es fuente de dificultades entre los Estados con relación al ejercicio de la protección diplomática,

⁶² Proyecto presentado, entre otros, por Beatriz Elvira Guerci, Stella Maris Leverberg, Silvia Storni y Silvia Lemos. Trámite parlamentario 164 (20/11/2009).

⁶³ Remiro Brotóns y otros, *op. cit.*, p. 461.

razón por la cual para el Derecho Internacional siempre existe una nacionalidad real y efectiva, como quedó demostrado en los casos *Nottebohm* y *Canevaro*⁶⁴.

Sin embargo, en el contexto de una relación como la que liga a Argentina y Chile tener la nacionalidad de ambos países supone, *a priori*, la posibilidad de que ciertos obstáculos queden eliminados y se allanen dificultades.

Las cosas no son vistas de ese modo en la Subcomisión Aduanera del Comité de la Región de Los Lagos, toda vez que ambas delegaciones han acordado el intercambio de información sobre el ingreso o salida de vehículos conducidos por personas con nacionalidad argentino-chilena “para intensificar los controles”, tal como consta en el acta de la reunión de 2011 de ese Comité.

Quiere decir entonces que si una persona es tanto argentina como chilena su doble nacionalidad la pone bajo sospecha desde el punto de vista “aduanero”. Un criterio semejante lleva a un trato discriminatorio.

5.9 La concepción de la seguridad

El examen de las actas del Comité de la Región de los Lagos, en lo que respecta a la Subcomisión de Coordinación y Cooperación Policial, arroja luz acerca del concepto de seguridad que prevalece:

La Subcomisión, después de haber analizado los diversos temas propuestos en la presente reunión, y entendiendo la importancia de la seguridad territorial, ha fortalecido la cooperación mutua en asuntos vinculados a las tareas de policía en zonas limítrofes, a través de Carabineros de Chile, Gendarmería Nacional Argentina, Policía de Investigaciones de Chile, por cuanto el intercambio de información entre las instituciones encargadas de la seguridad y el orden permitirá contar con información oportuna para el mejor cumplimiento de las funciones específicas encomendadas a cada una de las respectivas instituciones.

El mismo documento precisa que en todo procedimiento policial en la zona fronteriza debe existir coordinación “con la finalidad de aplicar correctamente los conceptos de seguridad integral que se orientan a la reducción del espacio de

⁶⁴ Barboza, *op. cit.*, p. 705.

oportunidad frente a las acciones que atenten contra las personas y activos de la sociedad”, y a renglón seguido queda expresado que “la seguridad debe ser preventiva y proactiva frente a los daños y pérdidas”.

En el acta de la reunión del año 2010 del Comité aparece nuevamente el concepto de seguridad territorial, mientras que en el acta de la siguiente reunión se insiste en la idea de que “la lucha contra el crimen organizado a nivel regional sólo es posible utilizando las herramientas del intercambio de información y la cooperación mutua” y se pone énfasis en el objetivo de “mejorar los niveles de seguridad pública de los habitantes y la consecuente promoción de sus derechos humanos”.

Se observa entonces un uso ambivalente de conceptos y esto no se compadece con el objetivo proclamado. En relación con el asunto, resulta oportuno citar el informe de la Comisión de la Seguridad Humana, creada en virtud de una iniciativa del gobierno de Japón lanzada en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas.

Ya se ha dicho que la seguridad humana ensancha el enfoque concentrado en la seguridad de las fronteras para abarcar las vidas de las personas y de las comunidades que viven dentro de esas fronteras y al otro lado de ellas. Se trata de que la persona se sienta segura y no de que los territorios rodeados de fronteras se sientan seguros contra la agresión externa. A diferencia de los enfoques tradicionales que asignan al Estado la plena responsabilidad de la seguridad estatal, el proceso de seguridad humana implica un espectro mucho más amplio de agentes y de instituciones, especialmente las propias personas⁶⁵.

La idea de “seguridad territorial” deslizada en aquellos documentos se parece demasiado a la idea restrictiva de seguridad que el informe de la Comisión que presidieron Sadako Ogata y Amartya Sen intenta cambiar. Si lo que se pretende es promover los derechos humanos de los habitantes de las zonas fronterizas, de las personas que transitan por los pasos fronterizos y hasta de quienes podrían estar involucrados en actividades ilícitas, la seguridad en la que hay que pensar es una centrada en las personas, que no es excluyente de la seguridad del Estado sino complementaria de ella.

⁶⁵ Informe *La Seguridad Humana-Ahora. Proteger y habilitar a la gente*, Comisión de la Seguridad Humana, Nueva York, 2003, p. 6.

Y si nos preguntamos si la seguridad así concebida tiene cabida en el sistema interamericano y, por ende, en las relaciones bilaterales y multilaterales de los países de la región, la respuesta es afirmativa. Basta reparar en el criterio que la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en materia de limitaciones a los derechos reconocidos: “Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”⁶⁶. La “seguridad de todos” no es otra cosa que la seguridad humana.

Además, la Declaración sobre Seguridad en las Américas, adoptada en 2003 en la Conferencia Especial sobre Seguridad, contiene una referencia explícita a la seguridad humana cuando dice que “el fundamento y la razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación, la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre”.

La Declaración presenta a los procesos de integración subregional y regional como contribuciones a la seguridad y respalda el establecimiento de zonas de paz en los ámbitos bilateral y subregional, pero la inclusión en ella del concepto de seguridad humana es, a nuestro juicio, un logro a medias, ya que su alcance queda limitado por la amplitud que mantiene en el documento el concepto de seguridad del Estado.

Si “las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales y, en algunos casos, asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil” no se comprende que amenazas como los desastres naturales, el cambio climático y la corrupción se presenten exclusivamente como amenazas a la seguridad del Estado, pues esta visión no resulta estimulante de la participación de la sociedad civil.

⁶⁶ Artículo 32, párrafo 2, de la Convención Americana.

5.10 La integración cultural

Antes de revisitar diversos proyectos pasados y presentes que guardan relación con la dimensión cultural del proceso binacional, conviene reflexionar en torno del concepto que está en juego.

En este camino, es posible pensar que “la integración cultural no es la integración de la cultura sino la integración por la cultura, porque la cultura no puede ser integrada” y que “una integración por la cultura significa una nueva cultura de la integración”⁶⁷.

5.10.1 Proyecto “Una Nueva Mirada a la Historia”

El Proyecto Argentino-Chileno “Una Nueva Mirada a la Historia” fue organizado por la Embajada de Chile en la Argentina, con el auspicio y la colaboración del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). La presentación del Proyecto, propuesto por el embajador Eduardo Rodríguez Guarachi, se realizó el 11 de diciembre de 1995 en la Biblioteca Nacional de Chile.

El objetivo de “Una Nueva Mirada a la Historia” fue reunir a historiadores, politólogos y sociólogos argentinos y chilenos para analizar los puntos de convergencia histórica que vinculan a ambos países en un destino común. Participaron diez destacadas figuras y sus exposiciones tuvieron lugar entre abril y agosto de 1996. Los autores argentinos expusieron en la Sala América de la Biblioteca Nacional de Chile y los chilenos en la sede del CARI y en la Embajada de Chile en la Argentina. Cada conferencia se transformó en un capítulo del libro que contiene todas las ponencias.

El programa tuvo financiamiento privado y la entonces agregada cultural de la Embajada de Chile en Argentina, señora Esther Edwards, ejerció la Secretaría Ejecutiva del Proyecto en Santiago.

La organización y administración estuvieron a cargo del CARI y el Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE) de Chile, y el programa contó con la adhesión del Instituto de Cultura Argentino-Chileno, de Argentina.

⁶⁷ Recondo, “La cultura y la educación”, *op. cit.*, p. 89.

El 11 de diciembre de 1996 el jefe de Estado argentino recibió a quienes participaron en el proyecto y en esa oportunidad el embajador Rodríguez Guarachi le entregó el primer ejemplar del libro “Una Nueva Mirada a la Historia”⁶⁸.

El proyecto respondió a lo previsto en el punto II del Programa de Aplicación del Convenio de Cooperación Cultural.

5.10.2 Centros Culturales

El 26 de febrero de 2010 se firmó el Acuerdo para el Establecimiento de Centros Culturales entre la República Argentina y la República de Chile, en virtud del cual se convino que el Centro Cultural Argentino a establecerse en Santiago de Chile constituirá una entidad integrante de la Embajada de la República Argentina en Chile (art. 3). Este instrumento se inscribe en los objetivos del Tratado de Maipú en materia de integración cultural

Con anterioridad, el 29 de octubre de 2009, los cancilleres de ambos países suscribieron la Declaración de Intenciones entre los Gobiernos de la República de Chile y la República Argentina, en la que el Gobierno de Chile, a través del Instituto de Previsión Social, asumió el compromiso de entregar al Gobierno argentino, mediante la celebración de un contrato de comodato, parte del inmueble de propiedad de dicho Instituto, colindante con la Embajada de Argentina en Chile, con la finalidad de que se construya allí un edificio para establecer un Centro Cultural Argentino.

En el encuentro presidencial de marzo de 2012, Cristina Fernández anunció la construcción del Centro Cultural Argentino Mercedes Sosa. Asimismo, reiteró el compromiso del Gobierno que encabeza de entregar en compensación un inmueble de propiedad del Estado argentino.

Los jefes de Estado expresaron su interés en que el Centro Cultural desarrolle sus actividades en colaboración activa con las instituciones culturales chilenas, públicas y privadas, como una forma de contribuir a la integración a través de conferencias, seminarios, obras de teatro, exposiciones de artes visuales, así como de la danza, la

⁶⁸ Todos los antecedentes pueden consultarse en <http://www.cari.org.ar/organos/comitelatinoamerica.html>

música y el cine, promoviéndose el arte joven por medio de la organización de concursos y de la entrega de premios anuales⁶⁹.

El Centro Cultural Mercedes Sosa actuará como agente de fomento y gestión de proyectos de cooperación al desarrollo y dispondrá de un espacio para que los organismos previsionales de ambos países asesoren a sus nacionales acerca de los beneficios establecidos en el Convenio de Seguridad Social vigente entre Argentina y Chile.

El 16 de marzo de 2012 la jefa de Estado argentina descubrió la placa fundamental del Centro Cultural Mercedes Sosa, con la presencia del hijo de la artista, Fabián Matus, y del ex presidente chileno Ricardo Lagos, entre otros invitados.

El Centro Cultural de la Embajada de Chile en Argentina, inaugurado en 2010, “constituye una oportunidad para aumentar el conocimiento de los argentinos respecto de nuestro país, mejorar las percepciones, constituir un lugar de encuentro y de discusiones binacionales”, dijo el embajador chileno en Argentina, Luis Maira, en una entrevista anterior a la ejecución del proyecto⁷⁰.

5.10.3 Monumento a la Integración

El 5 de abril de 2010 se celebró en la embajada argentina en Santiago un acto con motivo del Día de la Amistad Argentino-Chilena y en esa ocasión se entregó el premio a los autores chilenos del proyecto ganador del concurso binacional de arte para el Monumento a la Integración, conmemorativo de los treinta años del inicio de la mediación papal en el conflicto del Beagle y de los veinticinco años de la firma del Tratado de Paz y Amistad. El proyecto ganador se denomina “Trinchera del Encuentro”.

En la declaración presidencial conjunta del 8 de abril de 2010, los presidentes recordaron que la construcción de dicho monumento en Monte Aymond coronará el mandato presidencial conjunto que quedó plasmado en la Declaración de Punta Arenas del 5 de diciembre de 2008.

⁶⁹ Declaración Presidencial Conjunta del 16 de marzo de 2012.

⁷⁰ Entrevista disponible en <http://www.chilesomostodos.gov.cl>

A fin de iniciar las obras de construcción del monumento tendrá lugar una reunión entre las partes, en el primer semestre de 2013, para establecer el cronograma de trabajo.

5.10.4 Día de la Amistad Argentino-Chileno

En virtud de un acuerdo firmado en 2005 por los presidentes Néstor Kirchner y Ricardo Lagos se instituyó el día 5 de abril como Día de la Amistad Argentino-Chilena.

El instrumento establece que la fecha será conmemorada “en los institutos educacionales de ambos países a través de actividades recíprocamente orientadas a la cultura y la historia”, y que los respectivos gobiernos crearán un premio a las artes y la cultura que se entregará todos los días 5 de abril a partir del año 2006.

La fecha conmemora el histórico abrazo de José de San Martín y Bernardo O’Higgins en la batalla de Maipú. Un proyecto originado en el Senado chileno en 2004 proponía, en cambio, la fecha del 29 de noviembre, pues el 29 de noviembre de 1984 se firmó el Tratado de Paz y Amistad.

5.10.5 La promoción de la integración cultural en los Comités

Las Comisiones o Subcomisiones de Cultura han estado muy activas en el período analizado. En los encuentros de 2011-2012, en particular, los acuerdos alcanzados y las iniciativas que han surgido profundizan la integración cultural, pero el trabajo realizado en los años anteriores fue abonando el terreno, como demuestra lo que sigue:

En el XV Encuentro del Comité El Pehuenche (Malargüe, 2007), la Subcomisión de Cultura inauguró una nueva etapa de su labor al declarar fundamental que tanto el patrimonio natural como el cultural del paso El Pehuenche “sea puesto en valor y se tomen las medidas necesarias para preservarlo, protegerlo y difundirlo”. Decidió además proyectar su acción a través de cuatro ejes: 1) eje testimonial (documentación fotográfica y fílmica); 2) eje patrimonial (natural, sociocultural, tangible e intangible); 3) eje de la creatividad artística y literaria; 4) eje instrumental (manual de procedimientos para facilitar el intercambio de expresiones artísticas y culturales).

El Comité NOA-Norte Grande ha promovido el I Encuentro de Orquestas Infanto-Juveniles y acordado que se celebre una reunión binacional de carácter técnico, en Jama, sobre tráfico ilícito de bienes culturales.

El Comité ATACALAR está empeñado en la creación del Comité Regional contra el Tráfico Ilícito de Bienes Culturales, a la vez que el Comité del Paso Agua Negra propone se defina un Plan Binacional Estratégico para la Integración Cultural, dotado de metas, plazos de ejecución y mecanismos de seguimiento, y con acciones a corto, mediano y largo plazo. El Plan debe ser aprobado por la provincia de San Juan y la región de Coquimbo.

También el Comité Agua Negra promueve la convocatoria de escritores de la macrorregión para editar la antología “Prosa Contemporánea de Los Andes”, iniciativa que refuerza otra actividad que viene desarrollándose en forma conjunta desde 2005 entre el Instituto Cultural Argentino Chileno de San Juan y la Municipalidad de Vicuña, consistente en un ciclo de cine chileno en San Juan y un ciclo de cine argentino en municipios de la región de Coquimbo. Esta actividad tiene lugar en ocasión de los aniversarios patrios de los respectivos países.

En 2010 la Subcomisión de Cultura del Comité del Paso Agua Negra, teniendo en cuenta la aprobación del proyecto de cooperación internacional “Fortalecimiento institucional e integración del patrimonio documental desarrollado en Argentina y Chile hacia el Bicentenario”, decidió desarrollar un programa de actividades conjuntas.

En El Pehuenche se ha acordado trabajar en conjunto para establecer normas que permitan el cruce fronterizo de productos culturales, especialmente de las artes visuales. Además, en el XX Encuentro (Talca, 2012), las delegaciones que sesionaron en la Comisión de Educación, Cultura y Deporte acordaron incorporar en el calendario escolar el día 9 de julio en la región del Maule y el 18 de septiembre en la provincia de Mendoza como “Día de la Integración Pehuenche”. Tales fechas son las que se conmemoran como *día de la independencia* en Argentina y Chile, respectivamente.

En el Comité de la Región de Los Lagos se resolvió organizar el Primer Seminario de Medicina Intercultural en Temuco, en 2012, así como el II Trawun

binacional⁷¹. En 2009 y 2010 la Subcomisión de Cultura incluyó los encuentros de medicina mapuche-pehuenche entre las prioridades de su agenda, y otra de sus iniciativas es la Ruta de Neruda, un encuentro de poetas y escritores que recuerda la odisea de Neruda en 1949, cuando salió de Chile hacia la Argentina por un paso de arrieros, perseguido por el gobierno de Gabriel González Videla⁷². También figura en agenda la fiesta huasa-gaucha, que se lleva a cabo en uno de los pasos fronterizos de la macrorregión.

En el Comité de Integración Austral se ha convenido editar el libro “La Historia que nos Contaron”⁷³, con el apoyo de la Editorial Tierra del Fuego, y realizar las Primeras Jornadas Binacionales de Acercamiento y Conocimiento Institucional Público en materia de desarrollo de los pueblos originarios de ambos países, en noviembre de 2012. La organización de las Jornadas está a cargo de la Oficina de Asuntos Indígenas de Punta Arenas y del Gobierno de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Otra iniciativa novedosa que ha surgido en este Comité es la de residencias artísticas de creadores chilenos y argentinos. Se ha acordado definir los términos de tales residencias, en conjunto con el Fondo Nacional de las Artes de Argentina y el Fondo Ventanilla Abierta, del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes de Chile.

Entre los puntos del temario de la XXI Reunión (2011) sobresalen el intercambio de coros y orquestas infantiles, de talleres de formación en materia artística cultural y de artistas, bienes y servicios culturales, así como la realización de las Jornadas del Patrimonio en Punta Arenas durante 2012. Además, se estableció que, teniendo presente las raíces culturales comunes, hay que “fortalecer aquellas acciones que se han originado en los últimos años y que han permitido profundizar las relaciones de integración binacionales”⁷⁴.

⁷¹ Trawun significa “encuentro” y es una experiencia de acercamiento, convivencia y entendimiento entre distintos actores socioculturales para promover la interculturalidad como factor de riqueza y desarrollo social. Puede consultarse al respecto en <http://www.territoriochile.cl>

⁷² Se denomina “Ruta Neruda” al paso fronterizo Portezuelo del Lago Hermoso, abierto en la comuna de Futrono.

⁷³ El libro está basado en encuentros binacionales de antiguos pobladores.

⁷⁴ Acta de la XXI Reunión, Punta Arenas, 17 y 18 de noviembre de 2011.

En el período 2008-2010 el Comité de Integración Austral desarrolló actividades de especial interés, como el Concurso Binacional Pictórico de la Patagonia y el Festival por la Integración y la Paz. Decidió además la creación del Corredor Cultural de la Patagonia sur, territorio Subantártico y Antártica.

En el Comité Las Leñas, las delegaciones propician mantener encuentros culturales en el Paso Las Leñas y crear un catastro único de hitos patrimoniales de la macrorregión. La decisión de fortalecer la integración cultural y de organizar un Encuentro de Gestores Culturales y Ferias de Artesanos de ambos países en 2013 dará nuevo impulso a la labor de la Comisión de Cultura de dicho Comité.

Para canalizar la preocupación por el tráfico ilícito de bienes culturales, la Convención sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales, aprobada en 1970 por la Conferencia General de la UNESCO, es un instrumento de referencia, si bien Chile no ha ratificado aún la Convención⁷⁵. También lo es la Convención sobre defensa del patrimonio arqueológico, histórico y artístico de las naciones americanas, adoptada por la Asamblea General de la OEA en 1976⁷⁶.

Que las recomendaciones pertinentes de la UNESCO sean tenidas en cuenta por las delegaciones que actúan en las Comisiones o Subcomisiones de Cultura, a fin de proponer la adopción de las medidas legislativas o de otro tipo que tales instrumentos impulsan y de considerar los conceptos definidos en ellos para orientar su labor, no admite discusión.

La Recomendación sobre la Protección de los Bienes Culturales Muebles (1978), la Recomendación relativa a la Condición del Artista (1980), la Recomendación sobre la Salvaguardia de la Cultura Tradicional y Popular (1989) y la Recomendación sobre el paisaje urbano histórico, con inclusión de un glosario de definiciones (2011), son algunas de las recomendaciones que pueden aplicarse en los Comités binacionales de

⁷⁵ Argentina ratificó dicha Convención el 11 de enero de 1973. Por decreto 1166/2003 (B.O., 15/05/2003) se creó en el ámbito de la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación el Comité Argentino de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Bienes Culturales.

⁷⁶ Aprobada por ley 25.568. Publicada en el Boletín Oficial del 7 de mayo de 2002.

que se trata. En todos esos instrumentos, la cooperación internacional, tanto bilateral como multilateral, juega un papel relevante.

En el capítulo referido a la cooperación binacional, el Tratado de Maipú contempla que las partes adoptarán en forma progresiva diversas acciones; entre ellas, la de “fomentar políticas para preservar y revitalizar el patrimonio histórico-cultural, incluyendo el patrimonio inmaterial, promoviendo la armonización de las normas aplicables y su efectiva ejecución en materia de recuperación de bienes culturales obtenido y/o comercializados ilícitamente, así como la coordinación entre autoridades migratorias, aduaneras y de seguridad de las Partes, sobre la base de los acuerdos bilaterales y multilaterales vigentes” (art. 31 d). Los Comités de Integración, por medio de sus Comisiones o Subcomisiones de Cultura, están haciendo su aporte en apoyo de esa acción de fomento.

Dejando de lado la cuestión del patrimonio histórico-cultural, vale también anotar que los encuentros binacionales de escritores y las muestras binacionales itinerantes de fotografía son actividades que los Comités apoyan.

Las actividades especiales organizadas con motivo del Bicentenario (de la independencia de ambos países), como el proyecto “Multiplicando abrazos”, aportan su contribución⁷⁷.

5.10.6 La integración cultural en otros ámbitos

En el IX Congreso Argentino-Chileno de Estudios Históricos e Integración Cultural, celebrado en la Universidad de Río Negro, Sede Bariloche, se acordó la realización del X Congreso Argentino-Chileno los días 17, 18 y 19 de abril de 2013 en la Sede de Pucón de la Universidad de la Frontera, Región de la Araucanía.

En la IV Reunión Binacional de Ministros no pasó desapercibido el logro representado por las 26 coproducciones cinematográficas de los tres últimos años (2009-2012), y en función de ello los funcionarios presentes instruyeron al Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales de Argentina y a la Secretaría del Consejo del

⁷⁷ Dicho proyecto consiste en la instalación de esculturas o estructuras conmemorativas del Bicentenario en los pasos fronterizos que corresponden a los Comités de Integración.

Arte y la Industria Audiovisual de Chile a trabajar de manera coordinada para fortalecer el Acuerdo de Coproducción Audiovisual vigente entre ambos países desde 1994.

También celebraron los logros alcanzados en el desarrollo del Sistema de Información Cultural, herramienta que posibilita el acceso a la información sobre estadísticas culturales, economía de la cultura, legislación cultural y políticas públicas en cultura.

Asimismo, acordaron ampliar los alcances del Premio Binacional Argentino-Chileno de las Artes y la Cultura, incorporando la labor cultural que desarrollan los Comités de Integración, y, con el objetivo de potenciar la integración y la cooperación cultural en el territorio de la frontera común, coincidieron en la necesidad de fortalecer las actividades pertinentes de dichos Comités.

Además de destacar acciones como los festivales culturales y los encuentros binacionales de instituciones culturales, la declaración ministerial emitida en aquella ocasión señala la importancia de las agendas de trabajo de los Comités que priorizan cuestiones como el tráfico ilícito de bienes culturales, pueblos originarios, corredores culturales, asistencia técnica, fondos para actividades de intercambio, circulación de bienes y patrimonio y museos. Los ministros recomendaron, además, el desarrollo de actividades conjuntas con las instituciones de turismo en el marco de las estrategias de difusión y promoción del patrimonio cultural y natural de los dos países.

En el ámbito del MERCOSUR, en la XXX Reunión de Ministros de Cultura (2010) se ha impulsado la creación del Fondo MERCOSUR Cultural, que estará destinado a financiar programas y proyectos que fortalezcan el proceso de integración cultural entre los Estados partes y asociados, especialmente en las áreas de patrimonio, industrias culturales y diversidad cultural, entre otras.

En ocasión de la XXXIX Reunión del Consejo del Mercado Común, los presidentes y la presidenta de los Estados partes y asociados del MERCOSUR acordaron la necesidad de fortalecer la cooperación regional para la prevención del tráfico ilícito de bienes culturales y la recuperación de aquellos que hayan sido transferidos, apropiados, importados o exportados ilícitamente.

El Consulado General de Chile en Buenos Aires y las autoridades locales organizan “Buenos Aires celebra a Chile”, cuya cuarta versión se realizó el 30 de septiembre de 2012. Durante la jornada, los asistentes disfrutaron de un espectáculo de música, cantos y bailes de Chile. Se instalaron también 50 stands en la Avenida de Mayo para vender pastel de choclo, mote con huesillo y otras comidas típicas chilenas, así como artesanía de distintas regiones⁷⁸.

5.11 Desarrollo humano y cultura

La relación que existe entre desarrollo humano y cultura se puede apreciar si se toma como unidad de análisis la familia y su rol en la economía. Las decisiones de cada grupo familiar en materia de inversión física (vivienda, por ejemplo) y con respecto a otras variables trascienden el ámbito familiar e impactan en el funcionamiento del sistema económico.

Entre las fallas en las funciones económicas de la familia pueden apuntarse éstas: a) Subinversión en el capital humano⁷⁹; b) Relaciones dificultosas entre los miembros, lo que produce ineficiencia en la asignación de recursos; c) Socialización deficiente que genera, entre otros efectos, dificultades para la inserción en el mercado de trabajo⁸⁰.

Tanto Chile como Argentina, que están inmersos en la etapa del bono democrático, deben preocuparse por garantizar una tasa suficiente de inversión en capital humano; de lo contrario, las generaciones futuras tendrán problemas para financiar el consumo de las personas de mayor edad cuando llegue la etapa demográfica de envejecimiento⁸¹.

⁷⁸ La información respectiva puede verse en *Chile somos todos. Carta Informativa para los Chilenos Residentes en el Exterior*, N° 102, octubre de 2012, p. 4.

⁷⁹ El capital humano incluye los conocimientos y las técnicas especializadas, así como la salud de las personas y la calidad de los hábitos de trabajo, y “es un catalizador del progreso técnico en la medida que una mano de obra más calificada facilita la adopción de tecnologías y la innovación”. Fanelli, *op. cit.*, pp. 197-198.

⁸⁰ *Ibíd.*, p. 79.

⁸¹ *Ibíd.*

En este punto aparece la conexión con lo cultural. El Estado debe crear las condiciones para el empoderamiento de las personas y su participación en el desarrollo, “y la cultura importa por ser parte constitutiva de un desarrollo humano”, que es “aquel proceso por el cual la persona se hace sujeto y beneficiario efectivo de los cambios en curso”⁸².

“Al desarrollo humano en Chile le urge la cultura. Están en juego las maneras en que las personas se constituyen en sujetos del proceso de desarrollo, de sociabilidad y de una sólida democracia”⁸³.

La inquietud de trabajar para asegurar una tasa suficiente de inversión en capital humano no está presente en la labor de los Comités binacionales. Podría ser un tema saliente de la agenda de las Subcomisiones de Familia, si éstas se constituyeran.

5.12 Reconocimiento de títulos

Teniendo en cuenta lo resuelto en la III Reunión Binacional de Ministros (2011) en el sentido de establecer un marco regulatorio y expedito para el reconocimiento mutuo de títulos universitarios, y en el marco del artículo 6 del Convenio de Cooperación Cultural suscrito en 1975, los ministros de Educación de Argentina y Chile firmaron, el 16 de marzo de 2012, el Acuerdo de Reconocimiento Mutuo de Títulos Profesionales y Licenciaturas y Títulos de Grado Universitario, “motivadas por el deseo de desarrollar las relaciones entre ambos pueblos”, como dice el preámbulo del Acuerdo.

Se han superado así las aporías del Protocolo Adicional al Convenio de Cooperación Cultural sobre Reconocimiento Mutuo de Certificados, Títulos y Grados Académicos de Educación Superior, suscrito en 2005.

El objeto del Acuerdo “es el mutuo reconocimiento de títulos de grado universitario, en el caso de la República Argentina, y títulos profesionales y licenciaturas, en el caso de la República de Chile, otorgados por universidades

⁸² PNUD, *op. cit.*, vol. 1, p. 7.

⁸³ *Ibíd.*, vol. 2., p. 73.

reconocidas y autorizadas oficialmente en cada una de las Partes, sobre la base del principio de reciprocidad” (art. I).

Según el artículo III, “las Partes reconocerán y concederán validez a los títulos profesionales y licenciaturas y títulos de grado universitario, otorgados por universidades autorizadas y reconocidas oficialmente por el Gobierno del país emisor, a través de los respectivos órganos oficiales” de aplicación del Acuerdo, que son los Ministerios de Educación de los Estados partes.

El reconocimiento procederá siempre que los títulos y grados universitarios correspondan a carreras acreditadas, por los períodos señalados en el artículo I, por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), en la Argentina, y la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), en Chile, “y siempre que dichos títulos se presenten a las autoridades correspondientes debidamente legalizados”, agrega el artículo III, que concluye diciendo que “las Partes reconocerán los títulos de maestría y doctorado obtenidos en la República Argentina y los grados académicos de magister y doctorado obtenidos en la República de Chile, que cuenten con acreditación de las respectivas agencias de cada país”.

En cuanto a los efectos del reconocimiento, el artículo IV del Acuerdo prevé que serán los que “cada Parte confiera a sus propios títulos oficiales” y, en consecuencia, para aquellos títulos profesionales, licenciaturas y títulos de grado universitario que estén vinculados al ejercicio de profesiones reguladas, será necesario cumplir las reglamentaciones que cada Estado parte impone a sus nacionales, “de acuerdo con las normas legales vigentes para cada profesión”; no obstante ello, “y para asegurar un trato no discriminatorio, dichas normas no podrán exigir requisitos mayores a los titulados en universidades de la otra Parte que a los titulados en universidades propias”. Tales exigencias “sólo podrán basarse en criterios objetivos y transparentes” (art. IV).

Las personas interesadas deben presentar una solicitud de habilitación, y “las autoridades competentes de cada Parte, en un plazo de 6 meses a partir de la presentación de una solicitud de habilitación considerada como completa, informarán al solicitante sobre la decisión relativa a su solicitud” (art. IV).

La aplicación del Acuerdo se circunscribe a los títulos obtenidos desde el establecimiento del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior en cada país, esto es, el 1 de enero de 2000, para los títulos argentinos, y el 8 de enero de 1999, para los títulos chilenos (art. VII).

Tras la entrada en vigor del Acuerdo, terminará el Protocolo Adicional al Convenio de Cooperación Cultural entre Argentina y Chile sobre Reconocimiento Mutuo de Certificados, Títulos y Grados Académicos de Educación Superior, celebrado el 14 de marzo de 2005, y en cuyo marco se ha creado la Comisión Bilateral de Expertos en Educación Superior Argentino-Chilena. El Acta de la V Reunión de esta Comisión, suscrita en 2007, también rige la convalidación de títulos.

También está previsto que los Estados partes revisarán cada tres años el Acuerdo a fin de introducir las modificaciones que resulten pertinentes para su mejor funcionamiento, modificaciones que se acordarán por intercambio de notas diplomáticas.

En cuanto a los estudios básicos y medios, su convalidación funciona sin problemas entre ambos países⁸⁴. Rige al respecto el Acuerdo por Canje de Notas Relativo al Reconocimiento de Homologación de Certificados de Estudio y de Egreso de Instituciones Educativas de Nivel Primario o Básico y Secundario o Medio, suscrito en Santiago el 31 de julio de 1992.

En el ámbito de los Comités de Integración, se observa que ambas delegaciones de la Subcomisión de Educación del Comité de la Región de Los Lagos, en materia de convalidación de estudios y títulos profesionales, solicitaron a las autoridades competentes de los dos países “la homologación de las mallas de formación técnica de nivel medio a efectos del reconocimiento de títulos”, según registra el acta de la reunión de 2010. Y la Subcomisión de Educación, Ciencia y Tecnología del Comité de Integración Austral acordó en 2010 promover la validación de títulos y de certificados de estudios.

⁸⁴ Véase Zaldívar Larraín, *op. cit.*, p. 14.

En la Subcomisión de Educación del Comité del Paso Cristo Redentor, ambas delegaciones acordaron, en el XXXI Encuentro (2012), avanzar en la implementación del acuerdo de doble titulación.

Por su relación con el tema de este acápite, es necesario mencionar que en 2010 se suscribió el Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados.

5.13 Seguridad social

El Convenio de Seguridad Social suscrito el 17 de octubre de 1971 por Argentina y Chile fue sustituido por el Convenio de Seguridad Social⁸⁵, firmado el 26 de abril de 1996, y el Acuerdo Modificatorio de dicho Convenio⁸⁶, suscrito en Buenos Aires el 25 de septiembre de 2008. A su vez, el 7 de diciembre de 2009 se firmó un acuerdo administrativo entre el ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina y la ministra de Trabajo y Previsión Social de Chile para la aplicación del Convenio, en vigor desde el 1° de enero de 2010.

El Convenio se aplica, respecto de la República de Chile, a la legislación sobre el nuevo sistema de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, basado en la capitalización individual, así como a la legislación sobre los regímenes de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia administrados por el Instituto de Normalización Previsional y a la legislación sobre los regímenes de prestaciones de salud.

Con respecto a la República Argentina, el Convenio se aplica a la legislación sobre el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, así como cualquier otro régimen que ampare las contingencias de vejez, invalidez y muerte. También se aplica en relación con el régimen de asignaciones familiares para jubilados y pensionados que residan en la Argentina, y con los regímenes de prestaciones médico-asistenciales para jubilados y pensionados.

⁸⁵ Boletín Oficial del 28 de octubre de 2009.

⁸⁶ El decreto 164 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, de 6 de noviembre de 2009, promulga el Convenio y el Acuerdo Modificatorio del Convenio. Publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 2009.

Queda previsto, además, que el Convenio es aplicable a la legislación que en el futuro complemente o modifique las normas antes mencionadas. En cuanto al ámbito de aplicación personal, el artículo 3 del Convenio prevé su aplicación “a los trabajadores que estén o hayan estado sometidos a la legislación de Seguridad Social de una o ambas Partes Contratantes independientemente de su nacionalidad, así como a sus causahabientes o beneficiarios”.

La igualdad de trato está asegurada en el artículo 4, a cuyo tenor los trabajadores de un Estado parte a quienes se apliquen las disposiciones del Convenio quedan sujetos a las mismas obligaciones y tienen iguales derechos que los trabajadores del otro Estado parte, cuando residan en el territorio de este último.

En materia de pago de prestaciones, el instrumento dispone que las “acordadas en virtud de la legislación de una de las Partes Contratantes, comprendidos sus aumentos y mejoras, no podrán ser objeto de reducción, suspensión o extinción por el hecho que el pensionado o jubilado resida en el territorio de la otra Parte Contratante” (art. 5.1).

El trabajador está sometido a la legislación del Estado parte en cuyo territorio ejerza actividad laboral, independientemente de que tenga su domicilio en el otro Estado parte o de que el empleador resida o tenga su sede allí, salvo lo dispuesto en el artículo 7.

Según esta norma, las personas que de acuerdo con las disposiciones del Derecho Diplomático y Consular, o en virtud de acuerdos especiales, estén exentas del régimen de seguridad social del Estado receptor, “se regirán por las normas que les resulten aplicables”, lo mismo que el trabajador enviado por una empresa con sede en Argentina o Chile “a desempeñarse en el territorio de la otra Parte”, siempre que la permanencia allí no fuere superior a los veinticuatro meses, pero “si por circunstancias imprevisibles la duración del trabajo excediera dicho plazo, el trabajador podrá continuar regido por esa legislación siempre que la Autoridad Competente del país receptor prestare su conformidad”⁸⁷. Las mismas normas se aplican a “los trabajadores

⁸⁷ El Acuerdo Modificatorio ha modificado el texto del artículo 7, párrafo 2 del Convenio de Seguridad Social al tenor siguiente: “El trabajador de una de las Partes Contratantes que desempeñe tareas profesionales, de investigación, científicas, técnicas o de dirección y que sea enviado por una empresa con sede en ella a desempeñarse en el territorio de la otra Parte, continuará regido por la legislación de la

que habitualmente ejerzan una actividad autónoma en el territorio de una de las Partes Contratantes y que se trasladen para ejercer tal actividad en el territorio de la otra Parte”.

Con arreglo a los párrafos 3 y 4 del artículo 7, el personal de vuelo de las empresas de transporte aéreo, así como el personal de tránsito de las empresas de transporte terrestre, continúa sujeto a la legislación del Estado parte en cuyo territorio tenga su sede la empresa, mientras que los miembros de la tripulación de un buque que navegue bajo pabellón argentino o chileno están sujetos a la legislación del respectivo Estado.

Los períodos de seguro cumplidos según la legislación de uno de los Estados partes han de totalizarse, cuando sea necesario para la adquisición, conservación o recuperación del derecho a las prestaciones, con los períodos cumplidos bajo la legislación del otro Estado parte, siempre que no sean simultáneos, y el cómputo de los períodos correspondientes se rige por la legislación del Estado que deba practicarlo (art. 9.1).

“Si la legislación de una Parte Contratante subordina el otorgamiento de las prestaciones a la condición de que el trabajador esté sometido a esa legislación en el momento en el cual se presenta la contingencia que da origen a la prestación, dicha condición se entenderá cumplida si al momento de verificarse esa contingencia el trabajador está sometido a la legislación de la otra Parte Contratante o tiene derecho a pensión a cargo de la misma” (art. 11).

Las prestaciones otorgadas en virtud de las leyes de uno de los dos países pueden ser percibidas en el territorio del otro país, y según lo previsto en el artículo 14.1 los pagos correspondientes se pueden efectuar en la moneda del país que efectúa el pago o en dólares estadounidenses. Si una de las partes impone restricciones sobre divisas, ambas partes deben acordar sin dilación las medidas que sean necesarias para asegurar

primera, siempre que la permanencia en el país receptos no fuere superior a veinticuatro meses. Si por circunstancias imprevisibles la duración del trabajo excediera dicho plazo, el trabajador podrá continuar regido por esa legislación siempre que la Autoridad Competente del país receptos prestare su conformidad”.

las transferencias de cualquier suma que deba pagarse de conformidad con el Convenio (art. 14.2).

El Convenio prevé un sistema de asistencia recíproca entre las autoridades e instituciones competentes, y establece que las misiones diplomáticas y las oficinas consulares pueden dirigirse a tales autoridades e instituciones con la finalidad de obtener la información necesaria para velar por los intereses de las personas que están sujetas a las disposiciones del Convenio, “quedando facultadas para representar a las personas mencionadas sin necesidad de poderes especiales” (art. 17.3). Además, de conformidad con las disposiciones del Derecho Diplomático y Consular, “los agentes diplomáticos o funcionarios consulares podrán, en ejercicio de sus funciones de protección de las personas e intereses de sus nacionales, concurrir en auxilio de las personas mencionadas en el párrafo anterior, sin más requisito que su calidad de tales” (art. 17.4).

Existe una Comisión Mixta de Expertos, constituida por las Autoridades Competentes -es decir, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Chile-, que tiene las funciones de verificar la aplicación del Convenio, de los acuerdos administrativos para su aplicación y de los demás documentos adicionales, asesorar a las Autoridades Competentes a pedido de éstas o por propia iniciativa, proponer a los respectivos gobiernos modificaciones y ampliaciones de los instrumentos bilaterales aplicables, así como normas complementarias, y toda otra función atinente a la interpretación y aplicación del Convenio que le asignen de común acuerdo las Autoridades Competentes.

En caso de diferencias de interpretación del Convenio y de sus acuerdos administrativos, la Comisión Mixta de Expertos debe producir un informe previo que sirve de base para que las Autoridades Competentes resuelvan la controversia en un plazo no mayor de seis meses mediante negociaciones. Vencido ese plazo sin que se hayan resuelto las diferencias, cualquiera de las partes puede solicitar la constitución de

un Panel de Expertos, integrado por tres miembros calificados en materia de seguridad social⁸⁸.

La Comisión Mixta de Expertos, que debe reunirse periódicamente en Chile y en la Argentina, es otro de los mecanismos institucionales de la relación bilateral, que se suma a los examinados en el capítulo tercero de este trabajo.

Para la aplicación del Convenio actúan como organismos de enlace la Administración Nacional de la Seguridad Social, por el lado argentino, y la Superintendencia de Pensiones, por el lado chileno. Como instituciones competentes intervienen, en Argentina, las cajas o institutos de previsión provinciales, municipales o de profesionales, así como la Superintendencia de Servicios de Salud, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y las obras sociales, en cuanto a las prestaciones médico-asistenciales para jubilados y pensionados. En Chile, las instituciones competentes resultan las administradoras de fondos de pensión, y, para los afiliados a los antiguos regímenes previsionales, el Instituto de Previsión Social.

Con todo, existen dificultades operativas que el embajador chileno en la Argentina reseña en su trabajo publicado en 2011 en estos términos: “Hoy la normativa sólo permite sumar los años de los aportes realizados en ambos países, pero no ocurre lo mismo con los fondos aportados (...) Ello es lo que realmente daría la protección previsional completa y necesaria a los trabajadores”⁸⁹.

El tratado bilateral en vigor en materia de seguridad social tiene el acierto de considerar a cada trabajador o trabajadora de nacionalidad argentina que desarrolle actividad laboral en Chile y a cada trabajador o trabajadora de nacionalidad chilena que lo haga en Argentina como miembro de la sociedad de la que forma parte. Esto no sólo es compatible con el carácter de “miembro de la sociedad”, propio de toda persona, que

⁸⁸ Cada parte debe nominar a uno de los miembros del Panel. El tercero, quien presidirá el Panel, será elegidos por ambas partes, no pudiendo ser nacional de ninguna de ellas. Así está previsto en el artículo 23 del Convenio.

⁸⁹ Zaldívar Larraín, *op. cit.*, p. 14.

la Declaración Universal de Derechos Humanos considera al reconocer el derecho a la seguridad social sino que contribuye a la integración de los pueblos⁹⁰.

La IV Reunión Binacional de Ministros aprobó la puesta en marcha del Sistema de Transferencia y Validación Electrónica de Datos, contemplado en el Convenio de Seguridad vigente, a partir del 1 de diciembre de 2012. Esto permitirá agilizar los trámites en beneficio de los ciudadanos de uno y otro país.

En el plano multilateral, el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile contempla un compromiso en el área de la seguridad social, consistente en que “las Partes analizarán la factibilidad de suscribir convenios de reciprocidad en materia previsional” (art. 9.4).

5.14 Cooperación en materia de salud

En 1996 Argentina y Chile suscribieron el Convenio de Cooperación en Materia de Salud⁹¹, ratificado en 1999, y existe una Comisión Mixta que funciona como mecanismo institucional bilateral en este ámbito.

El artículo 11 del Convenio establece que “Argentina y Chile brindarán asistencia médica en los hospitales públicos en casos de emergencia y ante determinadas urgencias, sin que medie un reclamo previo ni posterior para obtener el cobro de las atenciones médicas prestadas, cuando se trate de nacionales de un país no residentes en forma permanente en el territorio del otro y cuando no exista posibilidad de repetir el pago contra un tercer pagador”.

Para la aplicación del Convenio, los términos “emergencia” y “urgencia” han sido definidos por la Comisión Mixta como toda condición de salud o cuadro clínico que implique riesgo vital y/o secuela funcional grave de no mediar atención médica inmediata e impostergable.

⁹⁰ El artículo 22 de la Declaración dice: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y de los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

⁹¹ Aprobado por ley 25.130 y publicado en el Boletín Oficial del 15 de septiembre de 1999. Promulgado en Chile por decreto N° 1.552, del 21 de septiembre de 1999, publicado en el Diario Oficial del 6 de diciembre de 1999.

En febrero de 2009, al cumplirse diez años de la entrada en vigor del Convenio, se reunieron el ministro de Salud Chileno y el embajador argentino en Chile, Ginés González, para confirmar que el tratado mantiene su vigencia. En esa ocasión, el ministro de Salud dijo que “toda persona que enfrenta una emergencia o accidente, con sólo presentar su identificación, de inmediato queda cubierta por este acuerdo entre ambos países, sin que exista ningún cobro en las atenciones que se hacen hasta la estabilización de las personas”⁹².

En el encuentro presidencial conjunto del 20 de marzo de 2012 se han firmado los siguientes tratados bilaterales en materia de salud:

- Acuerdo de Cooperación entre el Ministerio de Salud de Chile y la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), de Argentina, para el desarrollo de proyectos de medicamentos.

- Convenio de Cooperación entre el Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implantes (INCUCAI) y el Ministerio de Salud de Chile en materia de Trasplante Hepático a Pacientes Pediátricos en Emergencia.

- Acuerdo Marco de Cooperación entre la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica y el Instituto de Salud Pública.

La Subcomisión de Salud del Comité NOA-Norte Grande propuso, en 2012, el fortalecimiento de la difusión binacional de los aspectos legales referidos a los derechos y obligaciones de las personas en materia de emergencias y enfermedades del viajero, en el marco del Convenio de Cooperación en Materia de Salud entre Chile y Argentina, reiterando la decisión adoptada el año anterior de reforzar la difusión del “Instructivo para la Aplicación de Beneficios ante Casos de Urgencias y Emergencias del Convenio de Cooperación en Materia de Salud”.

El primer paso en esa dirección lo dio el Comité del Paso Cristo Redentor en 2005, pues allí se acordó la elaboración de una cartilla que indicara las acciones a seguir en los caso de emergencia o de urgencia referidos en el artículo 11 del Convenio de

⁹² La información al respecto puede consultarse en <http://www.redsalud.gov.cl>

Cooperación en Materia de Salud. Se convino, además, que dicho documento sería entregado en los controles fronterizos.

Un nuevo antecedente se registra en la Subcomisión de Salud del Comité Agua Negra, que en 2009 trató el tema de la difusión del derecho a la atención médica, derivado de aquel Convenio, al interior de los recintos hospitalarios públicos en la provincia de San Juan y en la región de Coquimbo. En 2010 se acordó reforzar la difusión de los derechos contemplados en el Convenio de 1976 y proponer la suscripción de un Convenio de Prestaciones y Acciones en materia de salud, sobre la base de acuerdos existentes y del proyecto presentado por la embajada argentina en Chile.

A su vez, en el Comité El Pehuenche, las delegaciones participantes en la Comisión de Salud y Emergencia acordaron verificar la situación actual del Convenio de Cooperación firmado en 1996 y de los acuerdos adoptados a partir de ese momento por la Comisión Mixta creada por dicho Convenio. Tal acuerdo se alcanzó en la reunión de Talca, en octubre de 2012.

Y en el Comité de Integración Austral se acordó “afianzar la difusión para la aplicación del Convenio de Cooperación en Materia de Salud ante Emergencias y Urgencias (artículo 11) en los establecimientos asistenciales públicos, reforzando la información relativa a sus beneficios en dichos recintos y en los puestos fronterizos”⁹³.

En el Comité de la Región de Los Lagos, las delegaciones que en el XXX Encuentro (2012) se reunieron en la Subcomisión de Salud coincidieron en explorar la factibilidad de un convenio que “garantice la continuidad de la atención de pacientes en tránsito portadores de insuficiencia renal crónica terminal, en hemodiálisis”⁹⁴. En 2010 esas delegaciones reconocieron “la importancia de avanzar en todas las instancias que garanticen recíprocamente el acceso a las prestaciones de salud para los habitantes de ambos países” (Convenio de Cooperación en Materia de Salud) y consideraron necesaria la publicidad de “dichas garantías de salud, para que sean de conocimiento general, especialmente en las unidades operativas de salud”, tal como reseña el acta de

⁹³ Acta del XX Encuentro, Comodoro Rivadavia, 2 y 3 de agosto de 2012.

⁹⁴ Acta del XXX Encuentro, realizado en Puerto Varas los días 26 y 27 de septiembre de 2012.

ese encuentro. Un año antes acordaron avanzar en el intercambio de información epidemiológica y promover la celebración de convenios de asistencia en salud en zonas fronterizas.

En otro orden de cosas, en la reunión de 2010 de la Comisión de Salud del Comité de Integración Austral se acordó verificar la aplicación del Reglamento Sanitario Internacional de la Organización Mundial de la Salud (OMS). El tema no ha sido retomado en las reuniones de 2011 y 2012.

La Comisión de Salud y Medio Ambiente del Comité del Paso Cristo Redentor ha ido un poco más allá. En el XXXI Encuentro (2012), las delegaciones convinieron trabajar en forma conjunta con el propósito de superar los inconvenientes existentes para cumplir las disposiciones del Reglamento Sanitario Internacional en el paso fronterizo de que se trata. En esa misma reunión, se convino solicitar a la Comisión de Facilitación Fronteriza que estudie la facilitación de los trámites de entrada y salida para el caso de emergencias de salud y se propuso además una reunión de funcionarios de salud a nivel nacional y de la macrorregión para trabajar en un protocolo de atención conjunta a personas accidentadas.

La preocupación por aplicar dicho Reglamento también aparece en el Comité ATACALAR. Su Comisión de Salud acordó, en la reunión de Atacama de 2012, reforzar la sensibilización y capacitación de los equipos de salud para la adecuada puesta en práctica de aquel instrumento.

Por otro lado, en la Comisión de Salud y Medio Ambiente del Comité Cristo Redentor se ha convenido, en el encuentro de 2012, solicitar a la Comisión de Facilitación Fronteriza que estudie la facilitación de los trámites de entrada y salida para el caso de emergencias de salud, mientras que en El Pehuenche las respectivas delegaciones han solicitado, en el ámbito de la Comisión de Salud y Emergencia y en ocasión del XX Encuentro (2012), la revisión del Protocolo de Utilización del Espacio Aéreo ante emergencias y desastres.

En el mismo período, en la Subcomisión de Salud del Comité de Integración Austral se acordó trabajar en un Protocolo de Emergencias Sanitarias tomando como

referencia el modelo vigente en la provincia de Tierra del Fuego y la región de Magallanes.

En el XIX Encuentro del Comité de Integración El Pehuenche (2011), en el ámbito de la Comisión de Salud y Emergencia, las delegaciones coincidieron en que resulta prioritario contar con un espacio físico de infraestructura adecuada para la atención de urgencia y otros servicios sanitarios que responda a los requerimientos detallados en el croquis de la “Unidad Fronteriza para Emergencias en Salud”. Dicho croquis se ha adjuntado al acta respectiva de la Comisión.

También estuvieron de acuerdo en el carácter prioritario de la generación de mapas de riesgos epidemiológicos. Esta preocupación ya aparece entre los integrantes de la Comisión de Salud y Emergencia del Comité El Pehuenche, en el XIV Encuentro, realizado en Talca en 2006, lo mismo que la iniciativa de crear un sistema de alerta epidemiológica permanente.

En la elaboración de la agenda de los Comités de Integración en materia de salud habría que prestar atención a los compromisos asumidos por Argentina y Chile en las reuniones del Consejo del Mercado Común (MERCOSUR), teniendo en cuenta que en la XLI Reunión de dicho órgano (2011) las presidentas y los presidentes de los Estados Partes y Estados asociados reiteraron su decisión de aunar esfuerzos para abordar y fortalecer la cooperación e integración en el campo de la salud a fin de identificar fragilidades estructurales y otros determinantes sociales de enfermedades y prevenir los altos índices de muerte infantil, muerte materna y desnutrición, mejorar las condiciones de acceso al agua potable, combatir la transmisión de VIH/SIDA y otras enfermedades relacionadas con la pobreza y ampliar el acceso a las medicinas esenciales, “con miras a garantizar la salud como derecho inalienable de nuestros pueblos y alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio”, como subraya el comunicado conjunto emitido tras la reunión.

Habría que considerar entonces la Declaración política de Río sobre determinantes sociales de la salud, adoptada en la Conferencia Mundial sobre Determinantes Sociales de la Salud (“Todos por la Equidad”), que se realizó en Río de Janeiro entre el 19 y el 21 de octubre de 2011.

Las inequidades en materia de salud se deben a las condiciones de la sociedad en la que una persona nace, crece, vive, trabaja y envejece; esas condiciones se conocen como determinantes sociales de la salud (...) Para actuar sobre esos determinantes, tanto en el caso de grupos vulnerables como en el de toda la población, es esencial conseguir una sociedad integradora, equitativa, económicamente productiva y sana. Considerar que la salud y el bienestar de la población son características fundamentales de lo que constituye una sociedad del siglo XXI exitosa, integrada y justa es coherente con nuestro compromiso a favor de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional.

De este modo define la Declaración el concepto de determinantes sociales de la salud, y luego sella el compromiso de “fortalecer la cooperación internacional con miras a promover la equidad sanitaria en todos los países, facilitando, según términos establecidos de mutuo acuerdo, la transferencia de conocimientos, de tecnologías y de datos científicos relacionados con los determinantes sociales de la salud, así como el intercambio de buenas prácticas para gestionar la formulación de políticas intersectoriales”.

En la Reunión Binacional de Ministros de 2012, considerando el acceso a los medicamentos como un requisito básico para garantizar el derecho a la salud, se confirmó el envío de una misión de profesionales argentinos, en diciembre de ese año, a la Central Nacional de Abastecimiento de Chile para intercambiar experiencias y conocer en profundidad el funcionamiento del organismo y los modelos de provisión de fármacos para el sector público de salud en que basa su labor.

Los ministros de ambos países manifestaron además el interés común de conocer las experiencias en materia de salud de los pueblos originarios, comprometiéndose a establecer una agenda de trabajo para avanzar al respecto. Finalmente, acordaron la realización en 2013 de la IX Reunión de la Comisión Mixta del Convenio de Cooperación en Materia de Salud.

5.15 Cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas como actores del proceso de integración argentino-chileno

5.15.1 Una unidad étnica dividida en dos países

A lo largo de la historia muchas de las potenciales riquezas de Chile y Argentina se fueron malogrando; entre ellas, la riqueza “de una convivencia digna con los pueblos indígenas que habitan sus territorios”, como sostiene Isabel Hernández, quien evoca que esos Estados han tejido una relación controversial con los pueblos indígenas, en especial con el pueblo mapuche, al que define como “un único pueblo dividido por una *frontera invisible* para los habitantes del *Melii Wixan Mapu* (*Waj Mapu*, *Wallmapu* o *Mapuchemapu*: mapu-tierra-territorio), pero que, a través de los siglos, ha servido para que las políticas públicas de uno y otro contexto nacional se emularan, o se distanciaran a veces, aunque siempre los criterios han sido igualmente atentatorios contra la unidad y autonomía del pueblo mapuche”⁹⁵.

La generación que a fines del siglo XIX consolidó la “civilización” frente a la “barbarie” creyó definir unilateralmente “identidades nacionales” y, en el fondo, sólo logró “iniciar a chilenos y argentinos en una larga búsqueda”, la búsqueda por encontrar su “ser nacional”, y esta identidad puede construirse sin necesidad de “negar el derecho a la diferencia de un pueblo que quiere ser libre, autónomo en sus decisiones y representación, como es el pueblo mapuche, dentro del derecho de ambas naciones (la chilena y la argentina) de contenerlos y convivir con la riqueza de sus culturas, de la administración de sus *lof*, de sus propias y tradicionales organizaciones sociales”⁹⁶.

Los mapuches, como actores sociales, defienden de manera mancomunada las fronteras de su etnicidad, a pesar de registrar dos ciudadanías jurídicas distintas, y esto se aprecia en los testimonios recogidos por Hernández durante su investigación:

“Yo vengo aquí desde el *Puelmapu*, soy mapuche-puelche y no ando de visita. Estoy recorriendo mi territorio. Más allá de que hoy tengamos un documento que nos

⁹⁵ Hernández, *op. cit.*, p.10.

⁹⁶ *Ibíd.* La autora explica que *lof* es una institución territorial ancestral de carácter patrilineal, cuyo liderazgo corresponde al *lonko* (jefe o cacique) y respecto de la cual los derechos sobre la tierra y los recursos naturales estuvieron regulados, antiguamente, por el *Admapu* (Derecho mapuche).

diga que somos argentinos, yo vengo a recorrer mi territorio y vengo a recuperar la relación con mis hermanos que ha quedado interrumpida. Nos proyectamos en la búsqueda de una estrategia con los hermanos de todo el territorio mapuche. No vemos la cordillera como un impedimento, sino como un espacio que nos une (...) Creo que aquí, en *Gülumapu*, está muy claro. O sea, a nadie ya le asusta hablar de territorio, a nadie le asusta hablar de autonomía, yo creo que ya está claro lo que queremos. Ahora sólo tenemos que darnos una estrategia conjunta”⁹⁷.

Al ser consultado sobre la operatividad del Convenio 169, Bidart Campos se valió de un ejemplo que ilustra el alcance de la cooperación entre pueblos indígenas: si no existen medidas apropiadas en los términos del artículo 32 y una comunidad radicada en Neuquén reclama judicialmente que, para cumplir lo dispuesto en el artículo 25, se permita ingresar a territorio argentino, con los gastos a cargo del gobierno nacional, a un médico de una comunidad indígena chilena para que atienda a un paciente mapuche que no cuenta en su comunidad con personal sanitario idóneo para la enfermedad que padece, el juez habría de ordenar que el gobierno de Argentina costeara el viaje del sanitarista indígena desde Chile a Neuquén⁹⁸.

El ejemplo es también ilustrativo de cómo, en el plano del derecho a la salud en este caso, la cooperación implica algo más: recuperación de una relación interrumpida, para tomar el argumento de aquel miembro del pueblo mapuche.

5.15.2 Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas

El 12 de octubre de 1989 la Concertación de Partidos para la Democracia presentó una propuesta programática para los pueblos indígenas que sirvió de base a la llamada Acta de Nueva Imperial, acuerdo que contó con el aval del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas. Se convino el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y de sus derechos económicos, sociales y culturales, así como la creación de

⁹⁷ *Ibíd.* p. 27. *Puelmapu* es el territorio mapuche del Este (en Argentina) y *Gülumapu* el territorio mapuche del Oeste (en Chile).

⁹⁸ Dictamen citado por Salgado, J.M. y Gomiz, M., *Convenio 169 de la O.I.T. sobre Pueblos Indígenas. Su aplicación en el derecho interno argentino*, Neuquén, Observatorio de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, 2010, p. 111.

una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y de una Comisión Especial de Pueblos Indígenas.

Tres meses después del Acta de Nueva Imperial asumió Patricio Aylwin como presidente de Chile y uno de sus primeros actos de gobierno fue la creación de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, que debía asesorar al jefe de Estado en la determinación de las políticas indígenas, formular un diagnóstico de la realidad, problemas, necesidades y aspiraciones de los pueblos involucrados y proponer planes y proyectos orientados a lograr el desarrollo integral de esos pueblos.

En 1992 el gobierno de Aylwin presentó al Congreso diversos proyectos: el de Ley Indígena, cuyos puntos principales habían sido reafirmados el año anterior por el Congreso de Pueblos Indígenas, el proyecto de reforma constitucional, que tenía por objeto un mayor reconocimiento jurídico de tales pueblos, y el proyecto de ratificación del Convenio 169. De todos estos proyectos, durante el mandato de Aylwin sólo se aprobó la Ley Indígena.

Con el gobierno de Frei comenzó el proceso de restitución de tierras a través de la CONADI, así como la instalación de las primeras Áreas de Desarrollo Indígena y el programa de becas a estudiantes indígenas. También se puso en práctica una nueva estrategia, denominada “Diálogos Comunales”.

El 5 de agosto de 1999 el presidente Frei firmó el Pacto por el Respeto Ciudadano, uno de cuyos puntos era el envío al Congreso de los proyectos de reforma constitucional y de ratificación del Convenio 169.

A días de asumir como jefe de Estado, Ricardo Lagos constituyó un Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas, con el objetivo de elaborar un plan de acción. Una de las conclusiones del grupo fue que hay una cosmovisión del mundo indígena que es desconocida por muchos sectores de la sociedad chilena y que esta situación se debe superar para alcanzar un acuerdo de fondo relativo a la cuestión indígena. Otra conclusión fue la necesidad de políticas públicas que permitan una participación real y efectiva de los pueblos indígenas a fin de asegurar que tales políticas sean pertinentes a la realidad de esos pueblos.

Sobre la base de las propuestas del grupo de trabajo, Lagos dio a conocer la Carta a los Pueblos Indígenas de Chile, en la que anunció 16 medidas, algunas de ellas de ejecución inmediata. En virtud de los compromisos asumidos en dicho documento, se creó la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, constituida en enero de 2001, cuyo informe ha proporcionado las bases para la Política de Nuevo Trato.

Otras medidas anunciadas fueron el apoyo a la instalación del Foro Permanente de Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas y el impulso ante el Congreso Nacional del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas. El jefe de Estado asumió también el compromiso de transferir 50 mil hectáreas a los pueblos indígenas durante sus dos primeros años de gobierno y en 2001 inició el Programa de Desarrollo Integral de las Comunidades Indígenas, denominado “Orígenes” y orientado a mejorar las condiciones de vida y promover el desarrollo con identidad de los pueblos aymara, atacameño y mapuche en el área rural.

La Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato presentó su informe a fines de octubre de 2003, recomendando el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, como una manera de permitir la visibilidad y afirmación de dichos pueblos, la consagración constitucional de derechos colectivos en los ámbitos político, territorial y cultural y la ratificación del Convenio 169 de la OIT.

En cuanto a los pueblos extintos, como los aónikenk y los selk’nam, las recomendaciones apuntan a la necesidad de un reconocimiento histórico de que fueron objeto de un genocidio. Con respecto a los pueblos en riesgo de extinción, la Comisión insta a adoptar las medidas necesarias para asegurar su sobrevivencia.

La Comisión ha formulado además un conjunto de propuestas y recomendaciones con miras a la consolidación de una sociedad nacional que reconozca y valore su diversidad cultural y los derechos de los pueblos indígenas. El informe pone énfasis en la educación, remarcando que a través de ella deben arraigarse los valores de la tolerancia, la inclusión y la no discriminación⁹⁹.

⁹⁹ Los antecedentes y los lineamientos de la Política de Nuevo Trato, así como las recomendaciones de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, pueden verse en <http://www.mapuche.info/>

En 2006 se firmó el Acuerdo de Nueva Imperial II y el 1 de abril de 2008 el gobierno nacional dio a conocer el plan denominado “Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”, con iniciativas para fortalecer los programas destinados a promover el desarrollo de los pueblos indígenas en distintos ámbitos: cultural, económico y social. Esta vez se logró la ratificación del Convenio 169.

La Política de Nuevo Trato inauguró una nueva etapa en la relación del Estado chileno con los pueblos indígenas que habitan su territorio, pero no ha trascendido a la relación bilateral con el Estado vecino cuya verdad histórica tiene mucho en común con aquella que la Comisión debía desentrañar. Tampoco se ha proyectado a ese ámbito el plan de 2008.

Puesto que Chile apoyó en su momento la creación del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en el ámbito del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y dado que el Foro busca las mejores formas de promover los derechos de los pueblos indígenas en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, habida cuenta que la realización de esos derechos contribuirá al logro del objetivo de reducir a la mitad la pobreza extrema hacia fines de 2015, podía esperarse que las delegaciones chilenas en los Comités de Frontera, primero, y más tarde en los Comités de Integración, intentaran la inclusión en la agenda de trabajo de las cuestiones que desde aquel Foro se promueven.

Más aún si se considera que la Asamblea General ha declarado al período entre 2005 y 2015 Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, cuyos principales objetivos son, entre otros, el fomento de la no discriminación y de la inclusión de dichos pueblos en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas públicas, la legislación, los recursos, los programas y los proyectos, así como el fomento de la participación plena y efectiva de los pueblos de que se trata en las decisiones que afectan sus estilos de vida, sus tierras y territorios tradicionales, su cultura y otros aspectos de sus vidas¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Naciones Unidas, *op. cit.*, pp. 278-279.

5.15.3 Informes sobre la situación de los pueblos indígenas

El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, en su informe presentado en 2009 al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas¹⁰¹, ha observado avances en la situación socioeconómica de los pueblos indígenas en Chile, en particular en materia de reducción de pobreza, salud y educación. El informe destaca que, según las cifras oficiales, ha disminuido 10.4 puntos el nivel de la población indígena bajo la línea de pobreza y se ha achicado, entre 2003 y 2006, la brecha entre poblaciones indígenas y no indígenas en cuanto a ocupación, analfabetismo y nivel de escolaridad.

Sin embargo, añade el informe, persisten todavía brechas de desigualdad en el goce de los derechos económicos y de la salud y educación. Basándose en la encuesta CASEN (2006) y en el Informe de Panorama Laboral de América Latina 2007 de la OIT, el Relator Especial afirma que todavía persiste una marcada discriminación en los ingresos entre personas indígenas y no indígenas, y con apoyo en los estudios realizados por el Centro de Demografía de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) indica que la población mapuche en la provincia de Arauco y la población aymara en la de Arica presentan mayor deterioro en los niveles de salud que la población no indígena. En cuanto al derecho a la educación, el informe reporta una alarmante pérdida de las lenguas indígenas en niños y niñas indígenas, por lo que señala la necesidad de fortalecer los programas de educación bilingüe intercultural.

El Relator Especial muestra preocupación por las comunicaciones recibidas de las organizaciones y los representantes indígenas, en las que expresan sentirse excluidos de los procesos de toma de decisiones de las políticas gubernamentales y legislativas que les conciernen, incluyendo el Plan Re-Conocer. Afirma el Relator Especial haber constatado en su visita de trabajo de abril de 2009 la existencia de un nivel significativo de desconfianza, descontento y rechazo de las políticas estatales de parte de los pueblos indígenas y estima que la superación de esa percepción negativa constituye el desafío de garantizar la participación de dichos pueblos en el diseño y la implementación de las políticas del Estado. Observa que el desarrollo de un procedimiento efectivo de

¹⁰¹ Adición “La situación de los pueblos indígenas en Chile: Seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior”, que forma parte de dicho informe.

consulta, acorde a los estándares internacionales, es uno de los principales desafíos a enfrentar y considera que podría ser de mutua utilidad y provecho llevar a cabo “una consulta sobre la consulta”.

En lo que concierne a Argentina, en el informe 2012 de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT, resultado de la reunión que tuvo lugar en Ginebra del 24 de noviembre al 9 de diciembre de 2011, la Comisión toma nota de los comentarios de la Confederación General del Trabajo (CGT), de 29 de octubre de 2010, sobre cuestiones pendientes, en particular la necesidad de establecer mecanismos adecuados de consulta, así como de los comentarios de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), de 31 de agosto de 2011, referidos en particular a los desalojos violentos de comunidades indígenas de los territorios que ocupan tradicionalmente, y pide al Gobierno que envíe sus comentarios al respecto.

El informe señala también que, con anterioridad, la CEACR había pedido al Gobierno, entre otras cosas, que continuara desplegando esfuerzos para fortalecer el Consejo de Participación Indígena y garantizar que al elegirse representantes indígenas en todas las provincias se convoque a todas las comunidades indígenas e instituciones que las comunidades consideren representativas y que prevea mecanismos de consulta con los pueblos indígenas cada vez que se contemplen medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Toma nota la Comisión de que, según la CGT y la CTA, las recomendaciones formuladas no se han aplicado.

En lo que respecta a proyectos legislativos en curso, la Comisión toma nota de que los distintos proyectos, entre los que están incluidos el de modificación del Código de Minería en lo relativo a la participación de las comunidades indígenas, el que establece los derechos de propiedad intelectual de los pueblos indígenas y el que crea el sistema de consulta indígena, no han tenido tratamiento, a excepción de los que culminaron en la sanción de la ley 26.160.

Hace hincapié la Comisión en los comentarios que ha recibido, incluso de la Asociación de Profesionales de Salud de Salta, sobre desalojos, en ocasiones violentos, de comunidades indígenas, sin tener en cuenta la ley 26.160, que había suspendido tales desalojos, y observa que el Gobierno sólo ha enviado una respuesta de carácter general

sobre esta cuestión en su memoria. Destacando la gravedad de los alegatos, la Comisión pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para que se investiguen los alegatos relativos al desalojo violento de comunidades indígenas y la muerte de miembros de las comunidades Chuschagasta, en Tucumán, y Toba Qom de Navogoh, en Formosa.

Chile presentó su primera memoria sobre el Convenio 169 en 2010, y el 16 de febrero de 2011, como parte de su Informe Anual 2011, la CEACR ha dado a conocer su informe de observaciones sobre el cumplimiento del Convenio en ese país: “La Comisión toma nota de la detallada primera memoria y de los completos anexos presentados por el Gobierno, que demuestran la atención particular que éste brinda a la aplicación del Convenio. La Comisión toma nota, asimismo, de los comentarios de la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile (CONAPACH) y de la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT) en nombre de la Coordinación de Organizaciones y Comunidades Mapuches, Región de la Araucanía, y del Centro de Cultura Pueblos Nación Mapuche Pelón Xaru, ambos de 30 de agosto de 2010, así como de los comentarios de la CUT del 1 de octubre de 2010”.

La Comisión toma nota también de los comentarios presentados por la Confederación Nacional de Sindicatos de Trabajadores Panificadores (CONAPAN) el 3 de noviembre de 2010, y señala que ha de examinar estas comunicaciones en su próxima reunión, “junto con toda otra observación que el Gobierno desee presentar al respecto”. En consecuencia, pide al Gobierno que responda a los comentarios de la CONAPACH, de la CUT y de CONAPAN¹⁰².

5.15.4 El Tratado de Maipú y los pueblos indígenas

La cuestión de los pueblos indígenas está ausente en el Tratado de Maipú de 2009, pese a sus pretensiones de ser un instrumento inclusivo. Al momento de su celebración, los dos Estados habían ratificado el Convenio 169, pero eso no se había traducido en acciones concretas en el marco de su relación bilateral para alcanzar los estándares allí previstos.

El Tratado podía haber sido un instrumento apropiado para la cooperación entre los Estados partes con miras al cumplimiento de la exigencia del artículo 32 del

¹⁰² El informe sobre Chile puede verse en <http://consejoautonomoaymara.blogspot.com.ar>

Convenio de la OIT, es decir, para facilitar los contactos y la cooperación entre los pueblos indígenas a través de la frontera común. Sin embargo, ninguna disposición se ha adoptado al respecto.

Podía el Tratado haber previsto, incluso, que los Comités de Integración impulsaran medidas de carácter educativo en los sectores de la comunidad nacional de ambos países que están en contacto más directo con los pueblos interesados, “con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos” y que hicieran esfuerzos “por asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos interesados” (art. 31 del Convenio 169).

No obstante la falta de previsión expresa, el objetivo consistente en la adopción de “medidas conjuntas tendientes a favorecer la circulación y residencia de nacionales en el territorio de ambas Partes” (art. 1. I, del Tratado de Maipú) guarda relación con los derechos que el artículo 32 del Convenio 169 quiere asegurar.

Los informes examinados en el punto anterior no consideran específicamente la ausencia de acuerdos internacionales de cooperación como una de las debilidades de la política de Argentina y de Chile en materia de pueblos indígenas. Deberían los órganos internacionales competentes señalar en sus observaciones esa falencia, no sólo teniendo en cuenta el Convenio de la OIT sino también el compromiso de adoptar medidas, “tanto por separado como mediante la asistencia y cooperación internacionales”, que los Estados partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales han asumido “para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados”, la plena efectividad de los derechos allí reconocidos¹⁰³.

5.15.5 Los medios de comunicación

El artículo 30.1 del Convenio 169 establece la obligación de los gobiernos de adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos indígenas para darles a conocer sus derechos y obligaciones, en especial en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones relacionadas con la educación y la salud, a los servicios sociales y a los derechos reconocidos en el Convenio.

¹⁰³ Artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El segundo párrafo del artículo citado añade que, con esa finalidad, se debe recurrir, “si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos”.

En el Comité Cristo Redentor funciona una Comisión de Medios de Comunicación y la situación es similar en el Comité de Integración Austral, en el que existe una Mesa de Comunicaciones. Sin embargo, la intención de ayudar a que se ponga en práctica lo previsto en el artículo 30.2 del Convenio 169 está fuera de la agenda de esos espacios institucionales.

Ciertas disposiciones de la ley 26.522¹⁰⁴, que regula en territorio argentino los servicios de comunicación audiovisual, sirven a aquel propósito, como la del artículo 3, que señala, entre los objetivos que establece para los servicios de comunicación audiovisuales y los contenidos de sus emisiones, el de “la preservación y promoción de la identidad y de los valores culturales de los Pueblos Originarios”, o la del artículo 9, a cuyo tenor “la programación que se emita a través de los servicios contemplados por esta ley, incluyendo los avisos publicitarios y los avances de programas, debe estar expresada en el idioma oficial o en los idiomas de los Pueblos Originarios”.

La misma disposición establece excepciones al uso del idioma oficial o de los idiomas de los pueblos indígenas, entre las cuales figuran los programas dirigidos a públicos ubicados fuera de las fronteras nacionales, los destinados a la enseñanza de idiomas extranjeros, la programación especial destinada a comunidades extranjeras que habitan o residen en el país y las letras de las composiciones musicales, poéticas o literarias.

Otra disposición remarcable de dicha ley es la que permite que las autorizaciones a los pueblos originarios, así como a las universidades nacionales y los institutos universitarios nacionales, entre otras instituciones, para instalar y explotar un servicio de comunicación audiovisual se realice “a demanda y de manera directa, de acuerdo con la disponibilidad de espectro, cuando fuera pertinente” (art. 37). No se aplica en este caso el régimen de concurso público abierto y permanente previsto para la adjudicación

¹⁰⁴ Boletín Oficial, 10/10/2009.

de los servicios de comunicación audiovisual no satelitales que utilicen espectro radioeléctrico.

Hay que tener en cuenta, además, las Declaraciones y los Planes de Acción de las Cumbres Mundiales de la Sociedad de la Información de Ginebra (2003) y Túnez (2005).

Así, en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información de Ginebra se postula que “la diversidad cultural y lingüística, al promover el respeto de la identidad cultural, las tradiciones y las religiones, es fundamental para el desarrollo de una sociedad de la información basada en el diálogo entre culturas y en una cooperación regional e internacional. Es un factor importante del desarrollo sostenible”¹⁰⁵.

En dicho Plan de Acción se contemplan medidas como las siguientes: a) Definir políticas que alienten el respeto, la conservación, la promoción y el desarrollo de la diversidad cultural y lingüística y del acervo cultural en la sociedad de la información, como queda recogido en los documentos pertinentes de las Naciones Unidas, incluyendo la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural; b) Desarrollar la capacidad de los pueblos indígenas para elaborar contenidos en sus propios idiomas; c) Colaborar con dichos pueblos y las comunidades tradicionales para ayudarlos a utilizar con más eficacia sus conocimientos tradicionales en la sociedad de la información; d) Intercambiar conocimientos, experiencias y prácticas óptimas sobre las políticas y las herramientas orientadas a promover la diversidad cultural y lingüística en el ámbito regional y subregional, lo cual puede lograrse estableciendo grupos de trabajo regionales y subregionales sobre aspectos específicos del Plan de Acción para fomentar los esfuerzos de integración.

5.15.6 Experiencias relacionadas con el turismo

El 28 de septiembre de 2002, San Martín de los Andes se vio sacudida por un acontecimiento inesperado. La ruta que lleva al cerro Chapelco había sido cortada, quedando interrumpido el acceso a las pistas de esquí cuando se desarrollaba una competencia internacional de *snowboard* con la presencia de unos cinco mil turistas. El

¹⁰⁵ Apartado 8, párrafo 23.

motivo del corte de ruta era que los baños de las instalaciones de la base del centro de esquí estaban contaminando los cursos de agua que abastecen a los pobladores mapuches de la comunidad Curruhuinca¹⁰⁶.

El hecho que se acaba de relatar ha sido tomado como el punto de partida para un estudio que revela aspectos de interés en el marco de este trabajo: “La oferta turística de San Martín de los Andes enfatiza una imagen romántica de la ‘aldea’ alejada de conflictos interétnicos y de clase. Sus relaciones fundacionales son sucesiones de hechos, cronologías narradas que conducen hasta el presente siguiendo una línea de progreso. La fricción interétnica es oscurecida por una narrativa que ‘incluye’ a los mapuches como parte de un ‘paisaje aldeano’ o de un ‘pasado lejano’, ya superado”¹⁰⁷.

Basándose en artículos periodísticos publicados entre 2002 y 2005, los autores del referido estudio observan que “la presencia mapuche en la zona es considerada sólo parte de la naturaleza circundante” y la cultura de ese pueblo es caracterizada como primitiva. De este modo, el pueblo mapuche aparece reducido a “mero componente de un escenario armónico”, lo cual no implica que algunos símbolos indígenas no sean “apropiados, resignificados y transformados en símbolos de la identidad aldeana”¹⁰⁸.

Los sectores dominantes de la sociedad local encuadran en el concepto de “etnicidad blanca”, acuñado por Cardoso de Oliveira para hacer referencia a grupos de inmigrantes en sociedades de inmigración que, aunque no sean mayoritarios, “aparecen como dominantes en la medida en que algunos sectores de estos grupos se integran en las capas altas de la sociedad anfitriona, constituyendo lo que se podría llamar ‘grupo de interés’”¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Las cloacas habían contaminado a los arroyos que bajan del cerro Chapelco y de ese modo sesenta familias del paraje Puente Blanco quedaron afectadas. Portando una bandera que decía “La herencia de Colón: la muerte y la destrucción”, los mapuches cortaron la ruta 19 e interpusieron un recurso de amparo ante un tribunal de Junín de los Andes que, aceptando el reclamo, tomó la medida de cerrar provisoriamente el complejo turístico. Véase Balazote, A. y Radovich, J. “Turismo y etnicidad. Una interculturalidad conflictiva en territorio mapuche”, en Tamagno, L. (coord.), *Pueblos indígenas. Interculturalidad, colonialidad, política*, Buenos Aires, Biblos, 2009, p. 33.

¹⁰⁷ *Ibíd.*, pp. 34-35.

¹⁰⁸ *Ibíd.*, pp. 36-37.

¹⁰⁹ Cardoso de Oliveira, R., *Etnicidad y estructura social*, México, De la Casa Chata, 1992, p. 132. Citado en Balazote y Radovich, *op. cit.*, p. 37.

“Las conceptualizaciones ideológicas que estos grupos han elaborado se expresan mediante el reconocimiento respetuoso de algunos aspectos del pasado indígena, aunque de una forma cristalizada y naturalizante, a la par de un desprecio manifiesto hacia los ‘indios’ del presente, especialmente de aquellos que por medio de sus organizaciones ponen en práctica una actitud crítica hacia el Estado nacional y los grandes propietarios, en relación con sus derechos como pueblo”¹¹⁰.

“La única imagen aceptada del mapuche actual es aquella que lo observa con la lente deformada del ‘racismo cultural’, que lo refleja como alguien ‘atrasado’, degradado y decadente racial y culturalmente”, y las nociones que sirven de sustento a esta postura son las de “pionerismo” y “progreso”, atribuidas a los sectores de inmigración que iniciaron la reconversión de la región¹¹¹.

En la Subcomisión de Turismo del Comité de la Región de Los Lagos se ha coincidido en la necesidad de invitar a representantes de los pueblos originarios a participar en la Comisión de Comercio, Producción y Turismo “por ser actores clave en el desarrollo turístico integrado”, según se lee en el acta final del XXVIII Comité de Integración (Valdivia, 2010), que reitera lo dicho sobre el punto en la reunión de 2009, pero en las actas de los encuentros de 2011 y 2012 no hay registro de la concreción de tal participación.

Una experiencia que abona esa iniciativa es la de la reserva mapuche Puel, que en 1999-2000 inició un proyecto de desarrollo turístico invernal en el cerro Batea Mahuida, con la consiguiente posibilidad de empleo para la población de la reserva, especialmente los jóvenes¹¹².

5.15.7 Restitución de restos humanos

Al examinar el acta del XXII Encuentro del Comité de Integración Austral, celebrado en Comodoro Rivadavia los primeros días de agosto de 2012, llama la

¹¹⁰ Balazote y Radovich, *op. cit.*, pp. 37-38.

¹¹¹ *Ibíd.*, p. 38. Dicen estos autores que el “pionerismo” está asociado a una visión que refiere “el comienzo de la historia local al momento de repoblamiento y reemplazo de la población aborígen y como punto de partida de un proyecto hegemoneizante que unificaría toda la sociedad bajo la bandera del ‘progreso’, de la mano de la expansión del capital sobre los sectores subalternos”.

¹¹² *Ibíd.*, pp. 40-43.

atención que una de las coincidencias de quienes sesionaron en la Subcomisión de Cultura y Patrimonio haya sido la de impulsar acciones conjuntas para hacer efectiva la restitución de restos mortales de aborígenes que se encuentran en el Museo de Ciencias Naturales de La Plata.

Esta iniciativa remite a la consideración de un trabajo de la profesora e investigadora Liliana Tamagno, de la Universidad Nacional de La Plata, basado en una ponencia que presentara en la Reunión de Antropología del MERCOSUR, Porto Alegre, julio de 2007. Comenta Tamagno lo que sigue: un día de principios de 1991 dos personas llamaron a la puerta del aula en la que daba clase como profesora de Antropología Cultural I de la carrera de Antropología. Dijeron ser referentes mapuche-tehuelches que venían a reclamar los restos del cacique Inacayal.

En mayo de 1991 se sancionó la ley 23.940 estableciendo que el Poder Ejecutivo Nacional debía disponer el traslado de los restos mortales del cacique Inacayal a Teca, provincia de Chubut¹¹³.

El debate se había instalado y las preocupaciones en torno a la cuestión generaron tensiones y polémicas al interior de las divisiones científicas del museo. La mayoría de los investigadores consideraba que “los restos estaban allí para ser resguardados y custodiados como patrimonio no sólo de la ciencia sino de la humanidad” y no se imaginaban que pudieran ser reclamados por quienes se presentaban como descendientes legítimos de las personas de que se trataba.

Los restos de Inacayal fueron devueltos a Teca en 1994 y luego se concretó la restitución de los restos del cacique Ranculche Panquitrú Guor, al que se conocía también como Mariano Rosas, ordenada en 2001.

También en 2001 se sancionó la ley 25.517, promulgada de hecho el 14 de diciembre de ese año, que dispone que “los restos mortales de aborígenes, cualquiera fuera su característica étnica, que formen parte de museos y/o colecciones públicas o privadas, deberán ser puestos a disposición de los pueblos indígenas y/o comunidades de pertenencia que los reclamen” (art. 1).

¹¹³ Boletín Oficial, 02/07/1991.

Como resultado del debate producido, los restos humanos -restos momificados y partes óseas de unos ochenta individuos- fueron retirados de exhibición. Y el 27 de marzo de 2009 se inauguró la Sala “Ser y Pertenecer”, lo cual implicó la renovación total de la Sala de Antropología Biológica, que contenía los restos óseos y cuerpos momificados.

En la nueva sala se proyecta un video que da cuenta de los sucesos anteriores a la decisión de retirar de exposición los restos y muestra momentos clave del proceso institucional que llevó a la renovación. El documento señala además “la importancia de la identificación de los restos para entender a quienes nos precedieron en tanto personas” y plantea “que hay momentos en que la investigación se confronta con individuos y comunidades que reconocen en ellos a sus antepasados”¹¹⁴.

A modo de reflexión final, Tamagno hace hincapié en los reclamos de tierras o en las tensiones que se generan en la puesta en marcha de políticas en materia de educación, salud, vivienda y desarrollo, como la construcción de caminos, puentes, gasoductos y complejos turísticos, entre otras obras.

Cada uno de esos emprendimientos pone en evidencia particularidades locales y regionales que implican, con frecuencia, la aparición de cuestiones que tienen que ver con población indígena o campesino-indígena; con cuestiones que tienen que ver con el patrimonio, con el derecho a la tierra, con el derecho a la educación, la salud y la vivienda, con el derecho a hacer uso de los recursos naturales a través de modos que no son precisamente los que imponen las leyes del mercado financiero; con cuestiones que implican la expresión actualizada de valores que no han sido resignados por los pueblos a pesar de los momentos de derrota, y que hoy se tornan operativos para oponerse a los nuevos modos de apropiación y enajenación del territorio por parte de los grandes emprendimientos económicos, como –para citar a modo de ejemplo los que en este momento aparecen como más preocupantes y difundidos- el avance del frente sojero y las explotaciones mineras a cielo abierto¹¹⁵.

¹¹⁴ Tamagno, L., “Saberes, ética y política. La restitución de restos humanos en el Museo de La Plata”, en Tamagno (coord.), *op. cit.*, pp. 107-109.

¹¹⁵ *Ibíd.*, p. 113.

5.16 La megaminería y la reacción de los pueblos afectados

En febrero de 2012, la presidenta Cristina Fernández anunció que se abriría un debate sobre la megaminería, pero luego se creó el Organismo Federal de Estados Mineros (OFEMI), que agrupa a las diez provincias mineras de Argentina, para dar más impulso aún a los proyectos de minería a cielo abierto.

Por su parte, los Comités de Integración no han estado ajenos a la política que apoya la megaminería y han venido funcionando como espacios de convalidación y proyección al plano bilateral de los intereses que existen detrás de esos proyectos.

Hay que señalar que, en general, los Comités no muestran preocupación por el cumplimiento de las previsiones del Tratado de Integración y Complementación Minera, particularmente en materia de medio ambiente (art. 12) y salud de las personas (art. 13).

Tales previsiones establecen que “las Partes aplicarán sus respectivas legislaciones nacionales sobre protección del medio ambiente, sometiendo las actividades mineras al Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental en Chile y a la Declaración de Impacto Ambiental en la Argentina, según corresponda” y que “promoverán el intercambio de información relevante que tenga relación con los principales efectos ambientales de cada uno de los negocios mineros o actividades accesorias” comprendidas en el Tratado. Las partes deben aplicar, en cuanto a la salud en general y la salud en el plano laboral, “las disposiciones de sus legislaciones vigentes”, y, “sin perjuicio de ello, en caso de existir diferencias entre éstas se deberán adoptar las normas de mayor nivel de exigencia”, con lo cual se consagra allí el principio *pro persona*.

El Comité Agua Negra fue el primero en introducir la cuestión ambiental en relación con la minería. Lo hizo en 2007, en ocasión del XVI Encuentro. En esa oportunidad, las delegaciones de la Subcomisión de Minería acordaron convocar a un Seminario de Minería, Medio Ambiente y Seguridad, a fin de propender a un

intercambio de conocimientos acerca de la legislación vigente¹¹⁶. Inicialmente previsto para 2008, el Seminario se llevó a cabo en 2009.

ATACALAR está dispuesto a ir un poco más allá, pues, en su Comisión de Salud y en ocasión del XV Comité de Integración desarrollado en Atacama los días 5 y 6 de septiembre de 2012, las delegaciones han acordado compartir información y experiencias en investigación sobre el impacto de la actividad minera en la salud de la población. A estas medidas se refirió el cónsul de Chile en Córdoba en el marco de la entrevista realizada en la sede del consulado, calificándolas de medidas de “higiene ambiental” y señalando que serán de mucho provecho para los representantes de Catamarca.

En el Comité del Paso Agua Negra, reunido en La Serena en julio de 2010, se propuso, en la Comisión de Medio Ambiente, incorporar el tema “minería y medio ambiente” como primer punto de la próxima reunión del Comité. Verificada el acta correspondiente, sus constancias indican que “respecto del tema minero se analizaron temas relacionados con el estado general del proyecto y su impacto ambiental”. ¿Acaso hay allí una alusión al proyecto Pascua-Lama? La pregunta surge del hecho de no haberse identificado en las reuniones anteriores ningún proyecto en particular.

Por lo demás, no consta en el acta del encuentro de 2011 que, luego de evaluar el impacto ambiental del proyecto de que se trate, la Comisión de Medio Ambiente del Comité que agrupa a San Juan y Coquimbo haya acordado acciones concretas.

En el Comité del Paso Cristo Redentor se verifica una iniciativa anterior a aquella propuesta. En la reunión de 2008 del Comité, su Comisión de Comercio, Producción, Turismo y Minería acordó, con respecto a la minería, propiciar el desarrollo de una producción más limpia en ambos países.

En esencia, sólo hubo acuerdo para establecer ese objetivo, pero en las actas de las reuniones de los cuatro años siguientes ningún avance queda registrado. Más aún, la Comisión mencionada se transformó en Comisión de Comercio, Producción y Turismo,

¹¹⁶ Acordaron también conformar una Comisión permanente, integrada por autoridades y empresarios de la minería, para el seguimiento de los acuerdos alcanzados en las reuniones del Comité de Integración. En la XVII Reunión (La Serena, 2008) se informó que se había conformado dicha Comisión.

y, si bien en 2011 se constituyó la Comisión de Salud y Medio Ambiente, no ha vuelto a estar en agenda la cuestión de la producción minera más limpia.

Llevando la cuestión al plano de otros mecanismos institucionales de la relación bilateral, surge de la declaración adoptada por los ministros participantes en la IV Reunión Binacional de Ministros que éstos “coincidieron en que para seguir profundizando la relación bilateral en materia minera será necesario continuar avanzando en el cumplimiento de los compromisos vigentes, y profundizar y complementar los instrumentos jurídicos actuales, con el objetivo de desarrollar con fuerza la minería a ambos lados de la cordillera”.

En este sentido, resaltaron los ministros que la firma del Acuerdo Marco para la Cooperación entre los Servicios Geológicos de ambos países “se constituye como un logro más de integración”. Se advierte entonces el interés por ampliar la información geológica y la generación de conocimiento, pero no por profundizar en las consecuencias ambientales de la megaminería.

Por el lado de la sociedad civil, las manifestaciones contrarias a la minería a cielo abierto constituyen hitos insoslayables en el análisis de la situación. En 2003 la Asamblea de Vecinos Autoconvocados de Esquel logró que se llamara a un plebiscito de carácter no vinculante, a partir del rechazo de la comunidad a las tareas de explotación del emprendimiento minero Cordón Esquel, a cargo de Minera El Desquite S.A., subsidiaria de la empresa transnacional Meridian Gold Corp. Con el 81% de los votos, la ciudadanía de esa ciudad de la provincia de Chubut le dijo “no a la mina”¹¹⁷. Puede afirmarse, con Marín, que “el espacio creado por este *no* es un espacio de apertura y visibilización de una interrogación, un cuestionamiento que obliga socialmente a preguntarnos: ‘¿otro mundo es posible?’”¹¹⁸.

Y tal espacio se agrandó cuando el 3 de junio de 2012 se llevó a cabo en Loncopué, Neuquén, un referéndum (el primero de ese tipo en Argentina) para pronunciarse a favor o en contra de una ordenanza municipal, la N° 1.054/20012, que

¹¹⁷ Marín, M., “El ‘no a la mina’ de Esquel como acontecimiento: otro mundo posible”, en Svampa y Antonelli (eds.), *op. cit.*, p. 181.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 182.

prohíbe la minería a cielo abierto en todo el ejido municipal. Sobre un total de 3.601 empadronados votó el 72% del padrón y una mayoría de 82,01 % se pronunció por el sí a la prohibición: hubo 2.125 votos a favor de tal solución y 338 en contra¹¹⁹. Seguramente, si se consultara la voluntad popular en Famatina, Calingasta, Tinogasta y Andalgalá, por mencionar sólo algunos otros casos de emprendimientos mineros a cielo abierto que no tienen “licencia social”, el resultado sería el mismo.

Desde 2008 se viene expresando rechazo en Loncopué a un emprendimiento para extraer cobre, en el que participan una empresa china (Emprendimientos Mineros SA) y la estatal Cormine (Corporación Minera de Neuquén). La Asamblea de Vecinos (AVAL), la Asamblea de Vecinos Autoconvocados de Campana Mahuida (Avacam) y la comunidad mapuche Mellao Morales se han unido en la protesta.

También en 2008 se promovió juicio por nulidad de contrato, invocándose violación de derechos de los pueblos indígenas afectados, y en septiembre de 2009 el máximo tribunal de Neuquén hizo lugar a la medida cautelar solicitada hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo, con lo cual se ha puesto freno a la actividad minera cuestionada.

Poco después del referéndum de Loncopué, tuvo lugar en Mendoza, a fines de junio de 2012, la Cumbre de Jefas y Jefes de Estado del Mercosur y Estados Asociados. En ese marco, el presidente de Chile, Federico Piñera, y el gobernador de la provincia de Jujuy, Eduardo Fellner, dialogaron en un momento previo al inicio de las deliberaciones de la Cumbre. Refiriéndose al encuentro, el gobernador de esa provincia argentina dijo que “la multiplicidad de aspectos vinculados a la integración argentino-chilena por nuestro vínculo fronterizo y, particularmente, los alcances del tratado minero” fueron los temas abordados¹²⁰.

La Cumbre aprobó una declaración el 29 de junio de 2012 señalando a la actividad minera como factor de desarrollo económico y social para la región, y un medio de prensa local, tras remarcar esa noticia, aprovechó la ocasión para decir: “Cabe destacar que en nuestro país este sector ya genera empleo a más de 500 mil argentinos y

¹¹⁹ Véase sobre el tema <http://www.lavaca.org>

¹²⁰ *El Tribuno Jujuy*, 30 de junio de 2012, p. 14.

espera en el corto plazo la puesta en marcha de 15 proyectos de escala internacional que demandarán inversiones por arriba de los 150 mil millones de pesos y la creación de más de 100 mil nuevos puestos de trabajo, ubicando a la Argentina entre los principales productores mineros del mundo”¹²¹.

Se comprueba así que los mecanismos institucionales de los procesos de integración en el Cono Sur, incluyendo el proceso argentino-chileno, desoyen el clamor popular en contra de la megaminería, con la sola excepción señalada más arriba.

Y no está de más recordar, desde la perspectiva de los derechos de los pueblos indígenas, que en el caso *Saramaka* la Corte Interamericana de Derechos Humanos advierte sobre ciertos casos en los que, aunque la exploración y explotación de recursos no se refiera directamente a los que usa la comunidad tradicionalmente, es posible afectar otros recursos que son utilizados por la comunidad¹²². Así, por ejemplo, la minería puede contaminar el agua y, por esta vía, afectar la pesca¹²³.

5.17 La conectividad física y la megaminería

Argentina y Chile forman parte de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), consolidada en el año 2000 en la Reunión de Presidentes de América del Sur realizada en Brasilia. IIRSA divide el espacio suramericano en “ejes de integración y desarrollo” (EID). Varios de estos ejes incluyen a territorio argentino y chileno: el eje Andino del Sur (de norte a sur de Argentina y Chile), el eje de Capricornio (Antofagasta, Chile; Jujuy, Argentina; Asunción, Paraguay; Porto Alegre, Brasil) y el eje Mercosur-Chile.

Los ejes se dividen en subespacios según el nivel de desarrollo y de acuerdo con ese nivel se decide se decide qué tipo de proyectos se requiere en cada subespacio. A su vez, en cada eje los proyectos son divididos en grupos. Así, a fines de 2007 se decidió

¹²¹ *Ibíd.*

¹²² Corte IDH, sentencia del caso *Saramaka vs. Surinam*, párrs. 126-127.

¹²³ Rodríguez Garavito, C. y Morris, M. (dirs.), *La consulta previa a pueblos indígenas. Los estándares del derecho internacional*, Bogotá, Universidad de Los Andes, 2010, p. 56.

crear un nuevo grupo en el eje Mercosur-Chile. Es el Grupo Pehuenche, que reúne todos los proyectos orientados a facilitar la apertura del paso fronterizo Pehuenche¹²⁴.

Entre los proyectos IIRSA funcionales a la minería se encuentran el Ferrocarril Trasandino Central y el Ferrocarril Trasandino del Norte, mientras que el paso Cristo Redentor y el paso Pehuenche son los pasos fronterizos destinados a facilitar el transporte de mercancías desde el Atlántico al Pacífico y viceversa. Es entonces notoria “la facilitación de pasos de frontera que busca reducir los tiempos en el flujo de mercancías de ingreso y salida en las fronteras con menos trabas burocráticas, a fin de que la fluidez del comercio no se detenga en la frontera”, como indican Gabriel Herbas Camacho y Silvia Molina, siendo no menos notorio que “no existe esta misma predisposición para facilitar el flujo de personas por situaciones laborales o de otro orden”¹²⁵.

Prueba de lo antedicho se encuentra en las constancias del acta final de la reunión del Comité NOA-Norte Grande celebrada los días 10 y 11 de mayo de 2012 en Salta, correspondientes a la labor de la Subcomisión de Minería. Ha quedado registrado allí que “luego de un intercambio de información sobre el desarrollo avanzado de la minería en el Norte Grande de Chile y el NOA, donde se prevé para los próximos años la ejecución de diversos proyectos mineros de elevada inversión, las delegaciones coincidieron en tratar (...) la necesidad de contar con conectividad multimodal para personas, insumos, servicios y cargas originadas desde y hacia los proyectos mineros, incluyendo un puente aéreo entre el NOA y el Norte Grande”.

La puesta en marcha de la obra del Ferrocarril Trasandino Central es relevante para los actores sociales de la integración porque “representa la obra necesaria para la correcta realización del corredor bioceánico al que pertenece; en este sentido, el Trasandino Central es imprescindible para unir a la Argentina con Chile y asegurar la eficacia de procesos industriales binacionales, por ejemplo, la minería”¹²⁶.

¹²⁴ Véase Arias Toledo, M.E., “IIRSA: lógica de la interconexión, lógicas interconectadas”, en Svampa, M. y Antonelli, M. (eds.), *op. cit.*, p. 103.

¹²⁵ Citados por Arias Toledo, *op. cit.*, p. 113.

¹²⁶ Arias Toledo, *op. cit.*, p. 117.

Ante la evidencia de la relación existente entre los proyectos de conectividad física de Argentina y Chile y la actividad minera, “cabe preguntarse cómo es posible que estos proyectos hayan sido ampliamente aceptados por las poblaciones afectadas a ellos, cómo es posible que los mismos grupos que en este momento construyen el esforzado discurso del disenso en relación con la minería aurífera en nuestro país no hayan producido un discurso complementario de disenso con relación al IIRSA”¹²⁷.

Con respecto al Trasandino Central, la información publicada por Conciencia Cívica Informada para la Incidencia y la Conservación en la Amazonia Andina indica: “A nuestro conocimiento los gobiernos y empresas involucrados en el proyecto han hecho pocos esfuerzos para incluir a los ciudadanos de las regiones directa e indirectamente afectadas por el ferrocarril en el proceso de la toma de decisiones sobre el proyecto”¹²⁸.

5.18 Integración energética

Los ministros participantes en la IV Reunión Binacional reiteraron que la integración energética constituye un objetivo prioritario para el desarrollo sustentable de ambos países y reafirmaron su compromiso de intensificar los esfuerzos para generar un instrumento que permita enfrentar situaciones de emergencia.

En noviembre de 2012 se puso en marcha el Grupo de Trabajo de Intercambio Energético que identificó temas concretos de cooperación bilateral, siguiendo en tal sentido la declaración presidencial conjunta de marzo de dicho año.

El Grupo de Trabajo estableció como objetivo en el corto plazo visibilizar los intercambios de energía (gas natural o energía eléctrica) entre ambos países, comenzando por la región austral.

El objetivo a mediano plazo que se ha fijado es la implementación de mecanismos de intercambio con nuevas vinculaciones que permitirán, en el largo plazo, concretar nuevos proyectos energéticos bilaterales de envergadura.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 119.

¹²⁸ Información de la página web de Biological and Cultural Diversity of the Andes-Amazon by monitoring and influencing (BICECA), citada por Arias Toledo, *op. cit.*, p. 119.

Hablando de la integración energética entre Argentina y Chile, el embajador chileno en Argentina dice que “es tan necesaria como la mayor inversión que cada uno de ellos debe efectuar en sus respectivas matrices, para doblar su aporte energético en los próximos 30 años”. Añade que “también lo es para que den seguridad plena a sus requerimientos internos ante cualquier eventualidad o circunstancia adversa, incluso por simples exigencias ocasionales por causas estivales o invernales en el consumo domiciliario”¹²⁹.

5.19 Régimen relativo a personas extranjeras

En el capítulo anterior se han examinado determinados aspectos del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile. En este apartado se hará hincapié en lo relativo a las normas generales sobre entrada y permanencia de tales personas.

Las personas que hayan obtenido residencia de conformidad con las disposiciones del Acuerdo “tienen derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en el país de recepción, previo el cumplimiento de las formalidades y sin perjuicio de restricciones excepcionales impuestas por razones de orden público y seguridad pública”¹³⁰.

Asimismo, “tienen derecho a acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, en las mismas condiciones que los nacionales de los países de recepción, de acuerdo con las normas legales de cada país” (art. 8.2).

En cuanto a la expulsión de personas comprendidas en los términos del Acuerdo, hay que estar a las disposiciones de los instrumentos internacionales en vigor en cada Estado, así como a las normas de Derecho interno. El Acuerdo sobre Residencia prevé, en su artículo 6, que “los inmigrantes que una vez vencida la residencia temporaria de hasta dos años otorgada en virtud del artículo 4° del presente no se presentaran ante la

¹²⁹ Zaldívar Larraín, *op. cit.*, p. 34.

¹³⁰ Según el artículo 8.1 del Acuerdo. Los requisitos para obtener residencia temporaria y permanente están establecidos en los artículos 4 y 5.

autoridad migratoria del país de recepción, quedarán sometidos a la legislación migratoria interna de cada Estado Parte”¹³¹.

De acuerdo con los estándares internacionales, la persona extranjera que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sólo podrá ser expulsada de dicho territorio “en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley y, “a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello”, se ha de permitir a tal persona exponer las razones que le asistan para oponerse a su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente y hacerse representar ante ella (art. 13)¹³².

A su vez, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la que Argentina y Chile son Estados partes¹³³, contiene la siguiente fórmula: “El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en la presente Convención sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley” (art. 22.6). Además, en ningún caso la persona extranjera puede ser expulsada o devuelta a otro país, sea o no su país de origen, “donde su derecho a la vida o a la libertad personal están en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas” (art. 22.8)¹³⁴.

En Chile, la medida de expulsión de los extranjeros debe ser dispuesta, en general, por decreto supremo fundado, suscrito por el ministro del Interior bajo la fórmula “Por orden del Presidente de la República”, y el afectado podrá interponer los recursos administrativos y judiciales legalmente procedentes (art. 84, ley 1904). No obstante, en particular, la expulsión de los extranjeros que sean titulares de permiso de turismo o prolonguen su permanencia estando vencido dicho permiso se dispondrá, sin más trámite, por resolución del intendente regional respectivo, prescribe la misma

¹³¹ De acuerdo con el artículo 5 del Acuerdo, la residencia temporaria puede transformarse en permanente mediante la presentación del peticionante ante la autoridad migratoria competente dentro de los 90 días anteriores al vencimiento de aquella, debiendo acompañarse la documentación allí indicada.

¹³² El Congreso de la Nación Argentina aprobó el Pacto y su Protocolo Facultativo mediante ley 23.313, sancionada el 17 de abril de 1986 y publicada en el Boletín Oficial del 13 de mayo de 1986. El Pacto fue publicado en el Diario Oficial de Chile del 29 de abril de 1989.

¹³³ Boletín Oficial del 27 de marzo de 1984; Diario Oficial del 5 de enero de 1991.

¹³⁴ El párrafo 9 del mismo artículo agrega que “es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros”.

disposición, pudiendo las medidas de expulsión revocarse o suspenderse temporalmente por las mismas autoridades que dispusieron tales medidas.

El decreto 818 de 1983 delega en los intendentes regionales la facultad de expulsar a los extranjeros que hubieran prolongado su permanencia en el país luego de expirar su permiso de turismo o de entrada al territorio nacional¹³⁵.

En 1984, mediante decreto 597, se aprobó el Nuevo Reglamento de Extranjería¹³⁶. Este instrumento agrega que, sin perjuicio de la facultad de los intendentes regionales de revocar o suspender la expulsión en cualquier tiempo, la revocación o suspensión pueden ser adoptadas por el Ministerio del Interior, en cualquier caso, sin más trámite¹³⁷. La ejecución de la orden de expulsión corre por cuenta de la Policía de Investigaciones.

De acuerdo con el Nuevo Reglamento de Extranjería, los extranjeros cuya expulsión hubiere sido dispuesta por decreto supremo podrán interponer un recurso de reclamación ante la Corte Suprema, por sí o por algún miembro de su familia, dentro del plazo de 24 horas a partir de la notificación del decreto de expulsión “o dentro del plazo que resultare de la aplicación de la tabla judicial de emplazamiento, si la notificación se efectúa en una ciudad distinta a la de Santiago” (art. 174).

La interposición del recurso suspende la orden de ejecución y la Corte Suprema debe resolverlo dentro de los cinco días a contar desde su presentación. Durante la tramitación del recurso el extranjero afectado permanecerá privado de su libertad, en un establecimiento carcelario o en el lugar que el Ministerio del Interior o el intendente regional determine de oficio.

El régimen de extranjería vigente permite entonces que, en el caso de personas que permanecen en el país más de 90 días, plazo durante el cual pueden estar en calidad de turistas, la medida de expulsión sea adoptada por el intendente regional que resulte

¹³⁵ Diario Oficial, 08/09/1983.

¹³⁶ Diario Oficial, 24/11/1984.

¹³⁷ Artículo 167.

competente. También lo permite en otro caso, pero el mencionado es el que se presenta con mayor frecuencia.

Si un intendente regional decide, de conformidad con el régimen de extranjería, expulsar a un extranjero que se encuentra en la situación descripta, tal proceder no resulta contrario, en principio, a lo previsto en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En este sentido, el Comité de Derechos Humanos ha aclarado:

Los derechos establecidos en el artículo 13 sólo protegen a los extranjeros que se encuentren lícitamente en el territorio de un Estado Parte. Ello significa que para determinar el carácter de esa protección debe tenerse en cuenta el derecho nacional relativo a las exigencias en materia de entrada y estancia y que, en particular, quienes hayan entrado ilícitamente y los extranjeros que hayan permanecido más tiempo que el permitido por la ley o indicado en el permiso que se les haya extendido, no están amparados por sus disposiciones. No obstante, si la cuestión controvertida es la licitud de su entrada o permanencia, toda decisión a este respecto que desemboque en su expulsión o deportación debe adoptarse con arreglo a lo previsto en el artículo 13. Corresponde a las autoridades competentes del Estado Parte, de buena fe y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicar e interpretar el derecho interno, observando, sin embargo, las exigencias previstas en el Pacto, como la igualdad ante la ley (art.26)¹³⁸.

La igualdad ante la ley no se respeta en el supuesto antes considerado, pues las personas extranjeras expulsadas en virtud de una resolución del intendente de la región donde se encontraban no tienen las mismas posibilidades de recurso judicial que gozan los expulsados mediante decreto supremo.

En cambio, el régimen migratorio argentino (ley 25.871) contempla la revisión en sede administrativa y judicial cuando se deniegue la admisión o la permanencia de un extranjero, se cancele la autorización de residencia permanente, temporaria o transitoria, se conmine a un extranjero a hacer abandono del país o se decrete su expulsión, y

¹³⁸ Párrafo 9 de la Observación General N° 15 del Comité de Derechos Humanos, “La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto” (1986).

cuando se resuelva la aplicación de multas y cauciones o su ejecución¹³⁹. El plazo para la interposición del recurso judicial es de 30 días hábiles a contar desde la notificación fehaciente al interesado, en notorio contraste con el exiguo plazo que la ley chilena establece con el mismo fin.

La ley migratoria argentina establece un puente entre sus normas y las del Acuerdo de 2002 y otros acuerdos pertinentes, pues su artículo 28 expresa:

Los extranjeros incluidos en Acuerdos o Convenios de Migraciones suscriptos por la República Argentina se registrarán por lo dispuesto en los mismos y por esta ley, en el supuesto más favorable para la persona migrante. El principio de igualdad de trato no se considerará afectado por la posibilidad que tiene el Estado, conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución y las leyes, de firmar acuerdos bilaterales de alcance general y parcial que permitan atender fenómenos específicos, como el de la migración laboral fronteriza, ni por la posibilidad de establecer esquemas diferenciales de tratamiento entre los países que con la Argentina forman parte de una región respecto de aquellos países que resulten terceros dentro del proceso de regionalización, priorizando las medidas necesarias para el logro del objetivo final de la libre circulación de personas en el MERCOSUR.

Las Comisiones de Cooperación Judicial o Jurídica de los Comités de Integración tendrán un nuevo campo de acción si se concreta la reforma legal impulsada por el Poder Ejecutivo chileno sobre medidas alternativas a las penas privativas o restrictivas de libertad¹⁴⁰.

Según ese proyecto, si el condenado a una pena igual o inferior a cinco años de presidio o reclusión menor en su grado máximo fuere un extranjero que no residiere legalmente en el país, el juez podrá sustituir el cumplimiento de la pena privativa de libertad por la expulsión del condenado del territorio nacional, salvo que se trate de una

¹³⁹ Según el artículo 74 y siguientes, comprendidos en el Título VI de la ley, “Del régimen de los recursos”.

¹⁴⁰ Sobre este tema véase Salinero, S., “La expulsión de extranjeros en el derecho penal. Una realidad en España, una posibilidad en Chile”, *Política criminal*, Vol. 6, N° 11, julio 2011, pp.106-141.

persona que acredite tener arraigo familiar o social o que desarrolle permanentemente un trabajo remunerado¹⁴¹.

La finalidad de reducir la población en las cárceles y la de reducir el índice de encarcelamiento son, a criterio de Salinero, los motivos que impulsan la reforma. Dicho autor recoge la información del Compendio Estadístico de Gendarmería de Chile, correspondiente a 2008, que indica que hay 1.945 presos extranjeros en las cárceles chilenas, de los cuales sólo 1.283 están condenados. Siendo mínimo el porcentaje de extranjeros en esos sitios (3,9 %) en relación con el total de la población penal, se advierte que se trata de una presencia marginal. Y sólo el 2, 6% de ellos podría ser susceptible de expulsión. En cuanto al segundo motivo, pesa en el ánimo del gobierno el hecho de ser Chile el país que más encarcela en Sudamérica: 305 personas presas por cada 100.000 habitantes¹⁴².

En abril de 2012, el Congreso chileno ha aprobado una ley de indulto o conmutación de penas en beneficio de más de 6.000 personas privadas de libertad¹⁴³. Una de las consecuencias de la medida es la expulsión de 1.066 extranjeros que cumplían condena en distintos establecimientos carcelarios; entre ellos, 31 argentinos.

Cabe un último comentario para subrayar que el intercambio de información (sobre las reglamentaciones nacionales en materia de inmigración y las modificaciones que se produjeren) y la intensificación de las campañas de difusión e información pública “a fin de que los potenciales migrantes conozcan sus derechos”, compromisos ambos señalados en el Acuerdo de Residencia, no son ajenos a la labor de las Subcomisiones de Migración de los Comités argentino-chilenos, en tanto que “el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”, reconocido en el preámbulo de dicho Acuerdo, también es aplicable en el marco de la relación bilateral entre Argentina y Chile y es tarea que debe emprender la Comisión Parlamentaria Conjunta.

¹⁴¹ *Ibíd.*, p.108.

¹⁴² *Ibíd.*, p. 117.

¹⁴³ *La Tercera*, edición del 19 de abril de 2012, en <http://diario.latercera.com>

5.20 El traslado de nacionales detenidos

Argentina y Chile suscribieron en Santiago, el 29 de octubre de 2002, el Tratado sobre Traslado de Nacionales Detenidos y Cumplimiento de Sentencias Penales¹⁴⁴, y el 28 de mayo de 2010 ambos países firmaron el Protocolo Modificadorio del Tratado sobre Traslado de Nacionales Condenados y Cumplimiento de Sentencias Penales.

En diciembre de 2011 se presentó, durante un acto que se realizó en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, la Guía para la Facilitación de los Pedidos de Traslado para el Cumplimiento de Penas en sus Países, para Condenados Argentinos y Chilenos. En la III Reunión Binacional de Ministros, celebrada en enero de 2011, se acordó el lanzamiento de esa guía, que contiene información sobre los alcances del tratado binacional sobre la materia, junto con instrucciones sobre el pedido de traslado y su tramitación.

Las penas privativas de libertad o las penas de sumisión al régimen de libertad condicional o las medidas de seguridad impuestas en la Argentina a nacionales chilenos pueden cumplirse en Chile, de conformidad con las disposiciones del Tratado, y las mismas penas o medidas impuestas a nacionales argentinos en Chile pueden cumplirse en Argentina.

La aplicación del Tratado depende de las siguientes condiciones: a) que el delito que ha dado lugar a la sentencia penal sea también punible en el Estado receptor (el Estado parte al cual la persona condenada habrá de ser trasladada), aunque no exista identidad en la tipificación; b) que la sentencia no esté pendiente de recurso legal alguno, incluso recursos extraordinarios de apelación o revisión; c) que la persona condenada sea nacional del Estado receptor, condición que será considerada en el momento de la solicitud del traslado. En caso de doble nacionalidad argentino-chilena, será de aplicación en cada caso la legislación sobre nacionalidad vigente en el Estado que impuso una sentencia condenatoria (Estado sentenciador). Se tendrá en cuenta, siempre que pueda favorecer la resocialización de la persona, su último domicilio o residencia habitual; d) que al momento de la presentación de la solicitud queden por

¹⁴⁴ Promulgado por decreto supremo N° 55 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile publicado en el Diario Oficial del 30 de junio de 2005. Aprobado por ley 26.003 y publicado en el Boletín Oficial del 13 de enero de 2005.

cumplir al menos seis meses de la pena; e) que la persona condenada haya pagado las multas, los gastos de justicia, la reparación civil o la condena pecuniaria que estén a su cargo, incluyendo, si fuera posible, la reparación de los daños causados a la víctima de conformidad con la sentencia, o que garantice su pago a satisfacción del Estado sentenciador; f) que la persona condenada de su consentimiento al traslado, tras ser informada de sus consecuencias legales, o que, en caso de incapacidad de la persona condenada, su representante legal preste tal consentimiento¹⁴⁵.

Los Ministerios de Justicia de ambos Estados partes son las autoridades de aplicación del Tratado. La voluntad de la persona condenada de ser trasladada debe manifestarse expresamente por escrito y la petición de traslado puede ser presentada tanto en el Estado sentenciador como en el Estado receptor. En caso que lo solicite la persona condenada, ésta puede comunicarse con el cónsul de su país quien, a su vez, puede contactar a la autoridad competente del Estado receptor para los fines previstos en el Tratado¹⁴⁶. El traslado de personas condenadas puede llevarse a cabo también por iniciativa de cualquiera de los dos Estados con el consentimiento de la persona condenada.

Si se aprueba el pedido de traslado, los Estados partes deben acordar el lugar y la fecha de la entrega de la persona condenada, así como la forma en que se hará efectivo el traslado. El Estado sentenciador debe trasladar a la persona condenada al Estado receptor para su entrega en el lugar acordado y es el responsable de la custodia y transporte de dicha persona hasta el momento de la entrega, pero a partir de la entrega de la persona el Estado receptor asume la responsabilidad de su custodia y transporte hasta la institución penitenciaria o lugar donde deba cumplir la condena. Están a cargo del Estado receptor los gastos del traslado internacional de la persona de que se trate¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Artículo 3 del Tratado.

¹⁴⁶ Artículos 4 y 5.

¹⁴⁷ Artículo 9.

La persona condenada no podrá ser enjuiciada en el Estado receptor por el delito que dio motivo a la condena impuesta por el Estado sentenciador y al posterior traslado de tal persona¹⁴⁸. De lo contrario, se vulneraría el principio *non bis in idem*.

La ejecución de la pena se hará de acuerdo con las normas del régimen penitenciario del Estado receptor, las que regirán también con respecto a las condiciones para el otorgamiento y la revocación de la libertad condicional, anticipada o vigilada o para la aplicación o levantamiento de medidas de seguridad.

Además, con el propósito de generar herramientas de cooperación jurídica internacional, los ministros instruyeron a sus técnicos para que, con la mayor celeridad posible, identifiquen los obstáculos que pudieran impedir el logro del objetivo primordial de la libre circulación de personas entre ambos países. Y se ha previsto la constitución de grupos de trabajo interministeriales que se encargarán de la elaboración de los proyectos de instrumentos necesarios para la superación de dichos obstáculos.

El Protocolo Modificatorio del Tratado de 2002 tiene el propósito de hacer más efectiva la cooperación binacional a través de una mayor agilidad de las comunicaciones y de la tramitación de los pedidos. Así, el instrumento prevé que “todas las solicitudes de traslado y la comunicaciones posteriores que de ellas se originen serán tramitadas por una Parte y comunicadas a la otra por intermedio de las Autoridades de aplicación del presente tratado de ambas Partes”. En consecuencia, se elimina la vía diplomática como medio para las comunicaciones, las que han de llevarse a cabo directamente, por intermedio de los respectivos Ministerios de Justicia.

En los Comités de Integración no figura en agenda la cuestión del traslado de personas detenidas, cuando el traslado es de un país a otro, pese al aporte que podrían hacer en la difusión de la Guía de Facilitación de los Pedidos de Traslado. Revisando el acta del encuentro del Comité de Integración Austral celebrado en 2011, se advierte que en el seno de la Subcomisión de Cooperación Jurídica en Materia Penal ambas delegaciones acordaron “la necesidad de un estudio sobre traslado de internos al norte del país por los impedimentos legislativos existentes en la materia”¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Artículo 10 del Tratado.

¹⁴⁹ Acta del XXI Encuentro, celebrado en Punta Arenas el 17 y el 18 de noviembre de 2011.

Al rastrear los antecedentes de tal decisión, se observa que está referida al “traslado de internos al norte del país que se vean obligados a aterrizar en territorio argentino”¹⁵⁰.

Otro tópico vinculado con los temas tratados en este apartado es el relativo a lo previsto en la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en cuanto al traslado de personas condenadas, en el sentido de que los Estados partes pueden considerar la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales sobre el traslado a su territorio de toda persona condenada a pena privativa de libertad por algún delito comprendido en la Convención “a fin de que complete allí su condena” (art. 17).

La Convención estipula, en su artículo 18, párrafo 10, que la persona que se encuentre detenida o cumpliendo una condena en el territorio de un Estado parte y cuya presencia se solicite en otro Estado parte para fines de identificación, para prestar testimonio o para que ayude de alguna otra forma a obtener pruebas necesarias para investigaciones, procesos o actuaciones judiciales respecto de delitos comprendidos en la Convención podrá ser trasladada si, debidamente informada, da su libre consentimiento y las autoridades competentes de ambos Estados “están de acuerdo, con sujeción a las condiciones que éstos consideren apropiadas”. Este es otro tema que incumbe a las Subcomisiones de Cooperación Judicial cuya labor se ha examinado en el presente trabajo.

La declaración de ministros firmada en 2012 expresa que los funcionarios de ambos países que participan en la Reunión Binacional, con el objetivo de renovar el interés en avanzar en la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, se comprometieron a realizar acciones que permitan el intercambio de conocimiento, en el transcurso de 2013, en lo que respecta a las niñas y los niños alojados con sus progenitores en centros de privación de libertad, así como en lo concerniente al fortalecimiento de las familias en el retorno a sus hogares y comunidades de las personas privadas de libertad.

¹⁵⁰ Acta de la Subcomisión de Cooperación Jurídica en Materia Penal, correspondiente al XXI Encuentro.

5.21 Nueva Ciudadanía, Cultura de Paz e Integración

En 2008 se puso en marcha el programa “Nueva Ciudadanía, Cultura de Paz e Integración”. En concordancia con ello, en el Ministerio de Educación argentino se creó el Grupo de Trabajo para Relevar y Promover Contenidos Curriculares que refuercen una Cultura de Paz e Integración entre Argentina y Chile.

En la II Reunión Binacional de Ministros, realizada en 2009, se acordó avanzar en el desarrollo del Programa y completar la redacción final de la Guía de Orientaciones Pedagógicas y Propuestas Didácticas.

La declaración de ministros adoptada en Santiago el 27 de enero de 2011, en el marco de la III Reunión Binacional de Ministros, deja constancia que los participantes expresaron en esa ocasión su satisfacción por los avances logrados con respecto al Programa, en lo concerniente a la redacción común de una Guía Metodológica para relevar cuestiones de integración y buena vecindad a partir de las formulaciones curriculares de ambas naciones, y manifestaron su acuerdo en transformar dicho material en un documento para la formación continua de maestros de los dos países.

Y en la IV Reunión Binacional de Ministros, del 8 de noviembre de 2012, se expresó satisfacción por el cumplimiento de la primera etapa del programa, es decir, por la conclusión de la Guía de Orientaciones Pedagógicas y Propuestas Didácticas. Al mismo tiempo, los ministros se comprometieron a impulsar la segunda etapa del programa, incluyendo difusión virtual, capacitación docente e implementación en las aulas, tal como destaca la declaración que emitieron para dar cuenta de lo tratado en la reunión.

5.22 El derecho humano a la paz

Por 34 votos a favor, 12 abstenciones y un solo voto en contra, el Consejo de Derechos Humanos estableció el 5 de julio de 2012 un grupo de trabajo que, en colaboración con la sociedad civil, redactará la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho humano a la paz sobre la base del proyecto de Declaración presentado en abril de 2012 por el Comité Asesor del Consejo.

La Campaña Mundial de la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH) y del Observatorio Internacional del Derecho

Humano a la Paz (OIDHP) se ha visto coronada por el éxito porque la Declaración que elaboró el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos recoge el 85% de las normas propuestas en la Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz¹⁵¹.

Esta última fue aprobada en Santiago de Compostela el 10 de diciembre de 2010 en el marco del Congreso Internacional sobre el Derecho Humano a la Paz reunido en dicha ciudad con ocasión del Foro 2010 o Foro Social Mundial sobre la Educación para la Paz. El Congreso acordó por consenso aprobar la Declaración con la intención de que la Asamblea General la haga suya en un futuro cercano y pidió a las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las ONG y las instituciones asociadas, difundir, exponer y dar a conocer ampliamente la Declaración por todo el mundo.

La Declaración de Santiago comienza diciendo que “las personas, los grupos, los pueblos y toda la humanidad tienen el derecho a una paz justa, sostenible y duradera”, y que en virtud de ello son titulares de los derechos y libertades reconocidos en la Declaración (art. 1.1).

“Los Estados, individualmente, en conjunto o como parte de organizaciones multilaterales, son los principales deudores del derecho humano a la paz. Este derecho se realizará sin distinción alguna y sin discriminación por razón de raza, descendencia, origen nacional, étnico o social, color, sexo, orientación sexual, edad, idioma, religión o convicción, opinión política o de otro tipo, posición económica o patrimonio, diversidad funcional física o mental, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición”, señala el artículo 1.2 de la Declaración.

“La educación y socialización por la paz es condición *sine qua non* para desaprender la guerra y construir identidades desligadas de la violencia”, agrega el primer párrafo del artículo 2, mientras que el segundo párrafo del mismo artículo expresa que “toda persona tiene derecho a recibir, en condiciones de igualdad de trato, una educación en y para la paz y los demás derechos humanos. Esta educación debe ser el fundamento de todo sistema educativo; generar procesos sociales basados en la

¹⁵¹ Véase sobre tal campaña Villán Durán, C. y Faleh Pérez, C., “El liderazgo de la sociedad civil en la codificación internacional del derecho humano a la paz”, en Villán Durán y Faleh Pérez (editores), *Paz, Migraciones y Libre Determinación de los Pueblos*, Lluvia, Asturias, España, Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, 2012, pp. 19-54.

confianza, la solidaridad y el respeto mutuo; incorporar una perspectiva de género; facilitar la resolución no violenta de los conflictos; y ayudar a pensar las relaciones humanas en el marco de una cultura de la paz”.

“Toda persona tiene derecho a la seguridad humana, lo que incluye la libertad frente al miedo y frente a la necesidad, ambos elementos de la paz positiva”. Además, los pueblos y los seres humanos tienen derecho a vivir en un entorno que sea seguro y sano y a recibir protección contra cualquier acto de amenaza o de violencia física o psicológica, así como a exigir a sus gobiernos la aplicación efectiva del sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas, en especial el principio de arreglo pacífico de las controversias, con pleno respeto a las normas del Derecho Internacional, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

La libertad frente a la necesidad implica el disfrute del derecho al desarrollo sostenible y de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular el derecho a la alimentación, al agua potable y al saneamiento, así como a salud, abrigo, vivienda y educación, junto con el derecho al trabajo y a condiciones laborales y sindicales dignas, el derecho a la igualdad de remuneración entre las personas que desarrollen la misma ocupación o prestación, el derecho a acceder a prestaciones sociales en condiciones de igualdad de trato y el derecho al descanso. Todo ello está previsto en los distintos párrafos del artículo 3 de la Declaración.

El 29 de octubre de 2011, la XXI Cumbre Iberoamericana que se celebró en Asunción (Paraguay) aprobó, a iniciativa de Costa Rica, un comunicado especial sobre el derecho a la paz, instando a los 22 Estados miembros a apoyar el proceso de codificación en marcha.

Los representantes de la sociedad civil reunidos en San José de Costa Rica el 13 de febrero de 2012 para celebrar el Simposio de la sociedad civil sobre el Derecho Humano a la Paz, en el marco de las jornadas sobre el tema organizadas por la AEDIDH y el OIDHP, aprobaron la Declaración de San José de Costa Rica sobre el Derecho Humano a la Paz, mediante la cual se insta a Costa Rica y a los demás Estados de América Latina y el Caribe a incrementar ante los órganos competentes de las Naciones Unidas su apoyo a las iniciativas de la sociedad civil internacional a favor de la

codificación en curso de tal derecho, así como a instar al Comité Asesor a que en sus trabajos de codificación tenga debidamente en cuenta la Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz y a pedir al Consejo de Derechos Humanos que en junio de 2012 establezca un grupo de trabajo de composición abierta que continúe el proceso de codificación de que se trata en estrecha colaboración con la sociedad civil.

La Declaración insta también a los Estados latinoamericanos y caribeños a solicitar al Consejo de Derechos Humanos que concluya cuanto antes sus trabajos de codificación a fin de transmitir a la Asamblea General un proyecto que pueda proclamarse como Declaración Universal del Derecho Humano a la Paz a más tardar en el año 2015.

La resolución del 5 de julio de 2012, mencionada al comienzo de este acápite, ha sido apoyada por el voto a favor de todos los Estados asiáticos, africanos y latinoamericanos (entre los cuales se encuentra Chile) que son miembros del Consejo de Derechos Humanos. Los Estados europeos, incluida España, se abstuvieron, lo mismo que la India, y sólo Estados Unidos votó en contra.

Chile es miembro del Consejo de Derecho Humanos hasta el 2014 y tiene el deber de aportar a la relación bilateral con su vecino del otro lado de la cordillera el compromiso con el derecho a la paz que ha asumido al votar en aquel sentido, particularmente en el ámbito de los Comités de Integración. Y Argentina debe honrar el compromiso con la cultura de paz que ha asumido en los términos del Tratado de Maipú, lo mismo que Chile.

En otro plano, se impone decir que el 29 de noviembre de 2012 la Asamblea General del Instituto Latinoamericano del Ombudsman-Defensor del Pueblo (ILO) aprobó por unanimidad la Declaración de Valparaíso, cuyo párrafo IX señala que, “sin perjuicio del apoyo que viene dando a las acciones tendientes a codificar el Derecho a la Paz como un derecho humano”, tal Asamblea General “ratifica expresamente ese compromiso instruyendo a la Presidencia del ILO para que suscriba una declaración adhiriéndose a la campaña mundial a favor del derecho humano a la paz promovida por la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos” en base a la Declaración de Luarca (2006) y a las de Bilbao, Barcelona y Santiago, todas estas aprobadas en 2010.

Como antecedente de la Declaración de Valparaíso cabe citar la Declaración de la Asamblea de Defensores del Pueblo de la República Argentina, del 11 de agosto de 2010, por la que se adhirió a la Alianza Mundial a favor del derecho humano a la paz e instó a otras asociaciones similares del Continente a adherirse a dicha iniciativa de la sociedad civil internacional, además de pedir al gobierno argentino la incorporación del país al Grupo de Estados Amigos a favor del proceso de codificación. De ese Grupo forman parte ya los 22 Estados miembros de la Cumbre Iberoamericana.

5.23 El turismo como factor de integración

En tal carácter es presentado el turismo en el Tratado de Maipú, y en siete de los ocho Comités sesiona una Subcomisión que se ocupa del tema. En el restante, el de Las Leñas, funciona una Comisión de Turismo. Esta Comisión y las Subcomisiones de los demás Comités se han constituido en cada reunión anual de los Comités entre 2005 y 2012.

Al hacer un relevamiento de los temas tratados se verifica una agenda que se ha ido enriqueciendo a lo largo del tiempo y que comprende, entre otros puntos: 1) Decálogo de buenas prácticas para la atención de turistas en frontera; 2) Difusión de los requisitos migratorios a cumplir en los cruces de frontera; 3) Intercambio entre organismos públicos de la documentación relativa a denuncias o quejas de operadores turísticos y de turistas para eventuales correcciones de las acciones realizadas; 4) Intercambios estudiantiles en turismo; 5) Participación de las casas de provincias y regiones; 6) Promoción de la macrorregión en ferias de turismo de envergadura; 7) Comercialización conjunta de productos turísticos; 8) Desarrollo del turismo aventura; 9) Generación de una oferta regional para potenciar el movimiento turístico; 10) Capacitación conjunta de prestadores de servicios y de funcionarios de organismos relacionados con el turismo

Como novedosa aparece la organización de una caravana de promoción turística, con participación de representantes del sector público y del sector privado, que partió de territorio argentino en agosto de 2012 hacia las regiones de Antofagasta y Tarapacá y en octubre del mismo año desde Tarapacá hacia Jujuy.

Además, los días 6 y 7 de diciembre de 2012 ha tenido lugar en San Juan el Primer Congreso Internacional de Turismo del Corredor Bioceánico, apoyado desde el Comité del Paso Agua Negra, que también promueve la Ruta Astronómica Binacional vinculando el valle de Elqui, el observatorio El Leoncito y la provincia de San Juan.

La elaboración de un Plan de Desarrollo Turístico Regional para identificar necesidades, fortalezas, debilidades y oportunidades, y la conformación de un circuito turístico entre los pasos Cristo Redentor, Pehuenche y Vergara denominado “Ruta de la Hermandad” destacan en la labor de la Subcomisión de Turismo del Comité Paso El Pehuenche.

La provincia de Chubut y la región de Los Lagos han celebrado convenios de difusión conjunta del turismo en sus territorios, instando a las demás provincias y regiones que integran el Comité de la Región de Los Lagos a que repliquen ese modelo, en tanto que el propósito de potenciar las acciones de integración turística con el objeto de contribuir a la difusión del paso Las Leñas e incrementar el intercambio de turistas entre San Rafael y la región del Libertador General Bernardo O’Higgins es palpable en el Comité Las Leñas.

El desarrollo de circuitos turísticos integrados es una preocupación constante de los Comités, y entre otros temas incluidos en la agenda de trabajo destacan la vinculación aérea, la conectividad física, la pavimentación de los caminos de acceso a los pasos fronterizos, la confección de mapas y folletos que reflejen las acciones conjuntas, la agilización de los controles fronterizos y la entrega oportuna a los turistas de la información relacionada con los trámites que se realizan en los complejos aduaneros¹⁵².

El concepto de turismo sostenible brilla por su ausencia. Sólo se ha encontrado una referencia a él en la reunión del Comité Región de Los Lagos realizada en 2010. En esa ocasión, las delegaciones participantes en la Subcomisión de Turismo coincidieron en la necesidad de “que los Gobiernos de ambos países decreten, teniendo en cuenta la voluntad de los actores locales intervinientes (Gobiernos provinciales y municipales), la

¹⁵² Como dato de interés en relación con la cartografía binacional, puede mencionarse que el acta del XV Encuentro del Comité de Frontera Integración Austral (2005) consigna que está en confección un mapa digital turístico integrado sin fronteras.

preservación de la actividad turística sustentable como actividad económica prioritaria de la región, mejorando los actuales acuerdos binacionales preexistentes”¹⁵³.

Consecuentemente, tampoco se ha planteado la necesidad de la aplicación del Código de Ética del Turismo, cuya finalidad “es minimizar los efectos negativos del turismo sobre el medio ambiente y sobre el legado cultural y a la vez maximizar los beneficios para los habitantes de las áreas turísticas”¹⁵⁴.

El 1 de julio de 2011 se firmó en Santiago el Memorándum de Entendimiento en Materia de Turismo y posteriormente se ha elaborado un Plan de Acción basado en áreas de interés común, como promoción turística conjunta en mercados lejanos, acciones promocionales conjuntas en el marco del Rally Dakar, circuitos turísticos integrados, cooperación técnica en calidad turística y otros temas.

5.24 Impresiones y vivencias de residentes chilenos en la Argentina

Eduardo González Pereira vive en Santiago del Estero, pero cuando llegó a la Argentina, poco tiempo antes del golpe de Estado que en su país derrocó a Salvador Allende, se instaló con su familia en la provincia de Misiones, debido al trabajo para el que su padre había sido contratado.

Era un adolescente “que recién estaba por ver el mundo” y el cambio fue muy brusco para él. Ante todo, por razones climáticas, ya que venía de un lugar con temperaturas que apenas superaban los 20° a otro con clima subtropical, muy caluroso, en medio de una zona prácticamente selvática.

Experimentó además otro cambio no menos significativo: vino de una ciudad industrial en Chile, Concepción, que en ese momento tenía unos 800.000 habitantes y mucho movimiento social y cultural, para vivir en un lugar pequeño cerca de la frontera con Brasil, donde se hablaba español, guaraní y portugués.

De modo que, además de sentir que debía aceptar una elección de vida que otras personas habían hecho por él, le costó mucho la adaptación, al encontrarse con toda una

¹⁵³ Acta del XXVIII Comité, 2010.

¹⁵⁴ ONU, *op. cit.*, p. 81.

terminología que desconocía. Entonces tuvo que dejar un poco de lado el bagaje cultural que traía para ver de qué se trataba lo nuevo.

Describió el proceso que vivió como una *transculturación* que rápidamente le permitió aprender los términos coloquiales más usuales, así como un poco de guaraní y de portugués. Pudo entonces comunicarse con más facilidad, especialmente con sus compañeros de escuela, y hasta entender los dichos populares.

Cuando llegó el momento de cursar una carrera universitaria, optó por venir a Santiago del Estero a estudiar Ingeniería en Computación. Le gustó la ciudad y la gente que conoció y, luego de obtener su título de grado, decidió radicarse en esa ciudad, donde años más tarde formó una familia.

Hace unos años, durante el gobierno del presidente Lagos, surgió en Chile la iniciativa de promover y mantener un contacto más fluido con los chilenos en el extranjero, para saber cuántos hay en la región, así como en Centroamérica, Europa, Asia y otros lugares del mundo. Así tomó conocimiento el entrevistado de algunos datos que cita durante la entrevista: hay alrededor de un millón de chilenos y chilenas viviendo fuera de su país y el 50% de ellos reside en Argentina.

Enterado de esto, González Pereira sintió la necesidad de acercarse a compatriotas residentes en Santiago del Estero. Tomó contacto con varios de ellos en distintos puntos de la provincia y por esa vía recabó información para saber que unas 25 familias de origen chileno están afincadas en dicho territorio.

Así nació la idea de formar Casa de Chile, un lugar de encuentro para los residentes de nacionalidad chilena, que viene a sumarse a instituciones similares que existen en otras provincias. En 2012, Eduardo González Pereira ha dado a conocer a los medios de prensa locales la existencia de la entidad en un intento por interesar en sus actividades a un mayor número de compatriotas. Casa de Chile cuenta con el apoyo de la oficina consular en Córdoba.

En Cipolletti, una ciudad que se encuentra en el Alto Valle de Río Negro y muy próxima a Neuquén, vive el matrimonio formado por Lusvella Pérez y Carlos Cifuentes. Lucy procede de Temuco, distante unos 500 km de Cipolletti, y cruzó la frontera en 1987, junto con su familia, por razones económicas.

Consiguió un primer trabajo para cuidar niños en Lago Pellegrini, un lugar cercano a Cipolletti, y a partir de ese momento nunca le faltó trabajo. En su nuevo lugar de residencia conoció a quien luego sería su esposo.

Lucy y Carlos son padres de tres hijas que nacieron en Argentina y a quienes criaron con apego a las tradiciones chilenas, incluyendo los platos típicos. Contó Lucy que procuraban, incluso, que las niñas vieran con frecuencia el canal de televisión estatal de Chile.

Hoy dos de las hijas del matrimonio son adolescentes y se sienten más argentinas que chilenas. Incluso, cuando viajan a Chile, donde ha quedado parte de la familia materna, se sienten más bien “extrañas”. En cuanto a Lucy, las pocas veces que estuvo en su país sintió que ya no era su lugar sino parte del pasado.

Lucy se ha integrado sin problemas a la sociedad en la que vive y nota que no hay diferencia de trato entre argentinos y chilenos, aunque sí recuerda un caso de discriminación que afectó a la hija de una amiga. A esta persona le dijeron que su hija no podía usar dos apellidos en la escuela sino sólo uno, como se acostumbra en Argentina.

También ha sabido, por comentarios de su esposo, de quejas de trabajadores argentinos del Alto Valle por la contratación de trabajadores procedentes del otro lado de la cordillera, pues consideran que vienen a quitarles puestos de trabajo. Carlos le contó también que escuchó en alguna ocasión que esos trabajadores nativos critican incluso la capacidad de trabajo que exhiben los chilenos, diciendo cosas como “mirá cuantos *vines* han llenado”. Aclara que se llama “vines” a los cajones grandes de madera donde se almacena la fruta (manzanas, peras) durante la recolección.

No conocía Lucy la existencia de Comités de Integración entre Argentina y Chile, pero sabe que en la Asociación Chilena de Cipolletti personas de una y otra nacionalidad comparten actividades y que familias argentinas pueden usar las instalaciones para celebrar distintos acontecimientos.

Cuando se produjo el terremoto en Chile en 2010, Lucy notó preocupación en Cipolletti por saber lo que pasaba y hubo personas que se mostraron solidarias.

Oriundo de Loncoche, Carlos Cifuentes emigró con su familia cuando era un niño de once años y hoy se siente más argentino que chileno, a punto tal que cuando va a Chile siente que ahí está en el extranjero.

Durante la entrevista da testimonio de haber sufrido discriminación en la escuela porque una maestra trataba de manera distinta a los alumnos chilenos y a los argentinos hijos de chilenos. Les decía que eran “negritos” y que estaban mal acostumbrados a seguir sus propias reglas, pero que “aquí” debían hacer lo que se les indicaba. Carlos y otros compañeros chilenos no se quedaban callados, haciendo notar el mal trato que recibían, pero la maestra se disgustaba.

Esto sucedió en la escuela rural Obispo José Colombres en los años 1984-1985. Los padres de Carlos decidieron que cambiara de escuela y luego la maestra en cuestión recibió una medida disciplinaria a raíz de una denuncia formulada ante el Consejo de Educación de la provincia.

En sus primeros viajes a Chile recibió un trato que no era amable y se sintió como se había sentido en Argentina a poco de llegar. Apenas escuchaban su acento, que identificaban como el de un argentino, le decían: “Ustedes nos tratan mal a nosotros allá, así que nosotros los vamos a tratar de la misma manera”.

Para Carlos, la integración entre Chile y Argentina es posible a nivel comercial y “toda esta zona del Sur de Sudamérica, si se uniera, podría ser como la Eurozona”. Mencionó que Chile ha firmado muchos TLC, manifestando saber también que existen Comités de Integración argentino-chilenos, “que se han formado por razones comerciales”, para que los productos de las provincias argentinas lleguen al Pacífico.

Está informado además sobre el proyecto del Tren Trasandino Central y convencido de la necesidad de la obra “para abaratar los costos del transporte de mercaderías”.

Carlos es peluquero y tiene algunos clientes que son ex militares. Varios de ellos le dijeron en alguna oportunidad, a propósito de la colaboración que el Reino Unido recibió de Chile durante la guerra de Malvinas, que los chilenos traicionaron a la Argentina, y él les respondió que no había que confundir las cosas, porque se trató de la actitud de un gobierno en particular, pero no del conjunto del pueblo.

Destacó el entrevistado la gratuidad de la educación en Argentina, a diferencia de lo que pasa en Chile, comentando que unos amigos que viven en Villarrica han enviado a dos de sus hijos a estudiar una carrera universitaria en Cipolletti y en Allen, ya que, pese a que tienen que pagar alquiler, les conviene que estudien fuera del país. En relación con este punto, Carlos subraya que hay personas que ven con malos ojos que estudiantes extranjeros vengán a estudiar en Cipolletti y ciudades aledañas.

Algunos familiares de Carlos viven en Melipeuco, cerca de la frontera con Argentina, y cuando los visita observa que en el pueblo existe un intercambio fluido con poblaciones del lado argentino. “No se ve diferencia al pasar la frontera”, fueron las palabras de Carlos para significar que la realidad es la misma. Y entiende que esto facilita la integración.

Cuando emigró en 1967 desde Lautaro, Jorge Rojas se encontró con un país que prometía mucho. Por eso, antes que nada remarcó que Argentina es un país que ofrece oportunidades a las personas migrantes. Así era en aquel momento y sigue siendo en el presente, a pesar de las dificultades que han surgido en los últimos años. “El que tiene intenciones de hacer algo, aquí tiene posibilidades”.

Le consta que entre 1958 y 1970 sus compatriotas emigraban al otro lado de la cordillera por razones económicas. “El chileno trabajaba tres meses y vivía todo el año, cosa que allá no era posible”. Muchos pudieron construir su vivienda, algo que en su país de origen no hubieran logrado.

Precisando su comentario, describió que si uno se desvía un poco hacia la derecha o la izquierda de la Panamericana (la carretera chilena que atraviesa el país hasta Perú) encuentra otro Chile.

A partir de 1973 comienza a llegar otra inmigración, con otras pautas culturales, pues el flujo migratorio de ese período estaba compuesto, en un porcentaje muy importante, por profesionales universitarios o estudiantes que abandonaron su país después del golpe de Estado. “Muchos terminaron sus estudios en la Universidad del Comahue y sus hijos también han podido estudiar acá”.

“Lo vemos como un país que puede estar en las ruinas y resurge”, resumió Jorge al hablar de Argentina, asumiendo que su visión es compartida por sus connacionales.

Aludió de esa manera a la crisis de fines del 2001 y a la rápida recuperación de la economía argentina en los años que siguieron. Confirmando sus impresiones, señaló que han regresado migrantes que estaban en Europa “y se dan cuenta que acá pueden estar mejor”.

El peor momento que le tocó vivir como chileno en Argentina se remonta a 1978, cuando la guerra parecía inminente. Vivió en carne propia la tensión imperante, pues en ocasión de un viaje a San Martín de los Andes vinculado con su trabajo no pudo llegar a destino debido a que Gendarmería Nacional, al comprobar su condición de chileno, le impidió seguir viaje.

En otra oportunidad, estando en Cutralcó, vio vehículos (camiones con carrocería alta de madera) transportando personas de nacionalidad chilena para deportarlas. “Los que lograban reingresar, contaban que los habían tomado en la calle”, en medio de verdaderas *razzias*.

Tiene claro el entrevistado que esa conducta no puede atribuirse al pueblo argentino sino a los militares que gobernaban el país, y trazando un paralelo con lo que sucedió años después en el marco del conflicto armado en el Atlántico Sur opinó que el apoyo a los británicos se debió a una decisión del gobierno autoritario que entonces conducía su país, aclarando que esa decisión no contó con apoyo popular.

En lo que respecta a actos discriminatorios hacia personas de nacionalidad chilena, según el testimonio de Jorge hubo actos de esa naturaleza hasta hace unos diez o quince años, pero ahora los lazos entre argentinos y chilenos se han estrechado, a punto tal que cualquier persona de esa nacionalidad es “local”. Además, Jorge hizo hincapié en que los chilenos tienen los mismos derechos que los argentinos, “salvo el de votar para presidente”.

En torno a la integración entre los pueblos vecinos, es de su conocimiento que hay familias repartidas en uno y otro lado, situación que da lugar a relaciones que se extienden cada vez más.

“Si vas a un cruce fronterizo vas a ver una larga fila de vehículos, y si preguntas a uno de los que están por cruzar al otro lado cuál es el motivo de su viaje, es muy probable que diga: ‘Voy a Chile porque tengo un primo allá’”. Tanto puede ser un

primo como algún otro familiar, porque ese tipo de vínculos se ha multiplicado, así como otros vínculos.

Otros datos que han surgido de la entrevista son éstos: en las zonas rurales de frontera los pobladores escuchan las radios chilenas, porque se sienten identificados con la cueca. Esto ocurre en el norte de la provincia de Neuquén, en particular en Chos Malal.

Tal preferencia se debe, en parte, a que Radio Nacional de Neuquén transmite música folklórica del norte del país, que a los campesinos sureños no les resulta demasiado familiar.

Por otro lado, ciertos términos que utiliza la gente del lugar son propios del habla de los pobladores del lado chileno, lo que demuestra la influencia cultural que existe en los parajes próximos a la línea fronteriza.

La Asociación Chilena “Bernardo O’Higgins” lleva conjuntos de folklore argentino a ciudades chilenas, particularmente ciudades pequeñas y medianas. El malambo y otras danzas típicas argentinas causan impacto entre los habitantes de los lugares que se visitan. El mismo impacto causa en Río Negro y Neuquén la presencia del “guaso” chileno con su indumentaria típica, cuando delegaciones artísticas del vecino país, invitadas por la Asociación, vienen a mostrar el folklore chileno.

Los Juegos de la Araucanía congregan a unos 1.500 deportistas de ambos países, contribuyendo a la integración cultural. Generan además actividades paralelas que promueven un mayor acercamiento entre los pueblos.

En el Comité de la Región de Los Lagos es más notoria la participación de Neuquén que la de Río Negro, lo cual se debe a que la primera pone más énfasis en la integración económica y social.

La Asociación Chilena ha sido invitada a participar en reuniones del Comité, así como otras agrupaciones de residentes chilenos. Rojas conoce de esta participación porque hace unos años integró la Comisión Directiva de la entidad, pero no sabe si se mantiene. Lo que sí sabe es que ha disminuido el interés de los residentes chilenos en involucrarse en actividades promovidas desde la Asociación, que en algún momento

jugó un rol muy importante porque ayudó a muchos residentes a regularizar su situación migratoria.

La integración en las zonas fronterizas es una realidad. Hasta el ganado de unos y otros cruza la frontera para pastar en territorio del otro país y esto no genera problemas.

Existe un camino totalmente asfaltado hacia uno de los pasos fronterizos y hay nuevos pasos que se están abriendo. Todavía hay trabas burocráticas para el cruce de fronteras, pero ya es tiempo de que se concrete la libre circulación.

Desde la década de 1990 en adelante ha disminuido bastante la emigración hacia la Argentina, porque a los trabajadores chilenos ya no les conviene venir a trabajar en la fruticultura. En sus lugares de origen pueden tener ingresos equivalentes a los que obtendrían en el Alto Valle.

La medicina mapuche tiene aceptación en Chile, particularmente en el sur del país. Jorge Rojas recurre a ella, seguramente porque en Lautaro, el lugar del que es oriundo, la población mapuche llega a un 60%.

Marcia Carrillo e Iván Quilodrán provienen de Temuco. Él vino en abril de 1987, pensando llegar hasta Bahía Blanca, provincia de Buenos Aires, pero un compañero de viaje, argentino, le recomendó que se quedara en Cipolletti porque tendría más posibilidades de conseguir trabajo.

Marcia emigró unos meses más tarde y su primera impresión no fue favorable. Veía todo feo, hasta la forma de vestir de las personas con quienes se cruzaba. Y pensaba que en su país la gente afrontaba con mayor dignidad la pobreza. Nunca había trabajado en Temuco, pero en Cipolletti encontró trabajo al poco tiempo de haber llegado.

Marcia e Iván son padres de un hijo nacido en Chile y de una hija que nació en Argentina. Contaron que el hijo siente que su país es Argentina, y quiere obtener la nacionalidad, mientras que la hija siente lo contrario, pues se identifica más con Chile.

Si bien tuvo dificultades para reunir la documentación necesaria, Marcia completó sus estudios secundarios en Cipolletti y luego inició una carrera universitaria,

que no concluyó. Permanece vivo en su recuerdo que algunos compañeros opinaban que, como estudiante, ocupaba un lugar que no le correspondía por ser extranjera.

Iván dijo que le gusta mucho Argentina. “Yo nací en el país equivocado. Debí nacer en Argentina. Aquí hay más movilidad social. Yo puedo ser obrero y mi hijo profesional. Se valora la idoneidad, no es necesario ser profesional. En Chile se valora el título, no importa lo que Ud. sepa (...) Acá el país puede venirse abajo y volverse a levantar de la nada”.

En esto último se observa coincidencia entre Iván y Jorge. No es la única coincidencia entre ellos: Jorge trabajó mucho tiempo como dependiente y finalmente adquirió la pequeña empresa en la que trabajaba. Iván, cuya profesión es la de electricista, comenzó con pequeños trabajos en casas de familia y con el tiempo se ha convertido en empresario.

Con respecto al trato cotidiano que reciben sus connacionales en Río Negro o Neuquén, Marcia señaló que hay algunas expresiones de xenofobia provenientes de personas de clase media baja que piensan que los chilenos les quitan trabajo.

A su vez, tanto ella como Iván manifestaron que cuando van a Chile son mirados como extranjeros, y en algunos casos hasta como “traidores”. Como “chileno renegado” define Marcia a su compañero, aunque no con la intención que anima a aquellos de sus compatriotas que tildan de esa manera a quienes se van a vivir fuera del país sino simplemente para denotar el sentimiento de Iván hacia el país donde viven desde hace más de veinte años, sentimiento que en ella es menor, como deja en claro su revelación de que sufre cuando hay partidos de fútbol entre Argentina y Chile, porque en el fondo quiere que gane Chile.

Iván era militar en su país y dejó de pertenecer al Ejército cuando se le otorgó la baja que pidió. Por lo tanto, su vivencia del conflicto en el Atlántico Sur es diferente de la de sus compatriotas. Según su narración, en abril de 1982 sus superiores dijeron: “Los argentinos invadieron Malvinas, ahora vienen por nuestras islas”. Estaba todo preparado para repeler la invasión que se veía como inminente, incluyendo la colocación de minas en las costas del estrecho de Magallanes. Y desde una óptica militar se justificaba el

apoyo logístico chileno a los británicos: “Si alguien se ve amenazado por sus vecinos, busca el aliado que pueda encontrar”.

Admitió el entrevistado que esa actitud del gobierno chileno de aquel momento dejó huellas en la relación entre los pueblos y, en relación con este punto, relató que pertenece al Club de Tiro y que allí le han planteado que lo de Chile en la guerra de Malvinas fue una traición.

Ninguno de los dos sabía de la existencia de los Comités de Integración, y Marcia expresó que “sería un sueño” ver a ambos pueblos verdaderamente unidos, agregando que a esta altura de la historia en común ya no tendría que haber frontera. “Para la gente que vive en la frontera no hay frontera”, pero sí para los que viven más adentro. La pareja siente que en el lugar donde se ha radicado está en un “punto intermedio”.

También mencionó Marcia que en alguna oportunidad vio un documental en televisión que mostraba la vida en un pueblo de frontera desde el cual se pasa al otro lado de la cordillera a través de un puente. “Los argentinos van a comprar, los chilenos vienen a atenderse en el hospital”.

Cada 18 de septiembre -día de la independencia nacional en Chile- a Marcia le gustaría poner una bandera de su país en el balcón de su casa, pero no lo hace porque piensa que algún vecino puede sentirse molesto, aunque ha visto que en General Roca hay chilenos que colocan en sus balcones las dos banderas: la chilena y la argentina.

Ahora en esa fecha los chilenos y chilenas bailan la cueca en pleno centro de la ciudad sin inhibiciones, porque hay aceptación del resto de la sociedad. Este comentario revela que hay cambios positivos en la percepción que cada pueblo tiene del otro.

Una última apreciación de Marcia advierte sobre una situación que no es ajena al proceso de integración: Argentina y Chile hoy están más unidos que Chile y el pueblo mapuche.

Ninguna de las personas entrevistadas ha adquirido la nacionalidad argentina, pese a saber que si dieran ese paso no perderían su nacionalidad de origen. Carlos Cifuentes estuvo a punto de iniciar el proceso de naturalización ante la posibilidad de ingresar como empleado de Aduana, pues tener nacionalidad argentina era uno de los

requisitos para el puesto, pero al frustrarse esa posibilidad desistió de la idea. Por su parte, Iván Quilodrán explicó que todo lo que consiguió en Argentina lo obtuvo siendo chileno y, por ende, nunca consideró necesario adquirir la nacionalidad del país donde transcurre su vida.

Quienes dieron su opinión y relataron las vivencias que más les impactaron, siendo chilenos en Argentina y chileno-argentinos en Chile, coincidieron en varias apreciaciones. Expresaron que en Chile existe mayor desigualdad que en Argentina y que la gratuidad de la educación y la salud en establecimientos públicos contribuye a la integración.

CAPÍTULO 6

LA ARTICULACIÓN CON OTROS PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y EL APOYO CHILENO EN LA CAUSA MALVINAS

6.1 Consideraciones generales

Ciertas cuestiones relacionadas con la vinculación que existe entre el proceso binacional argentino-chileno y distintos procesos de integración que vienen desarrollándose a nivel subregional y regional, en el ámbito suramericano y caribeño, concentran la mayor atención en este capítulo.

En algunas esferas se percibe cierto grado de articulación entre esos procesos, incluso más allá del discurso y de las intenciones. En otras hay coincidencia en los asuntos de interés y en los objetivos planteados, pero no articulación plena. De este modo, conviven la convergencia y el paralelismo.

Los Comités de Integración Argentina-Chile y la ZICOSUR están conectados por la participación de provincias argentinas y regiones chilenas, junto con municipios de ambos lados de la cordillera. Hay entonces una conexión local que sirve de sustento a la bilateral y la subregional.

Del MERCOSUR provienen compromisos y orientaciones que son válidos para la relación entre Argentina y Chile dada la condición de Estado asociado que ostenta este último, como se ha visto en los capítulos anteriores. Aquí se examinará si hay alguna relación institucional entre los Comités de Integración de que se trata y el bloque mercosureño.

La Unión de Naciones Suramericanas y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños constituyen una referencia constante en los documentos que emanan de mecanismos institucionales de la relación argentino-chilena, como el Encuentro Presidencial Conjunto y la Reunión Binacional de Ministros.

Todos estos puntos de contacto contrastan con la afirmación de que los programas de integración regional en América del Sur “aparecen más en competencia que como complemento”¹.

El apoyo chileno al reclamo argentino en torno a las islas Malvinas constituye un nexo entre el proceso binacional y los restantes procesos integracionistas de la región, al ser las manifestaciones de apoyo a la posición argentina un elemento común a todos ellos.

Están dadas las condiciones, además, para que el apoyo mutuo que Chile y Argentina se prodigan en refuerzo de su reclamo con respecto a territorio antártico sea la base para asentar un apoyo que trascienda la relación bilateral y se transforme en una estrategia regional, una especie de *sudamericanización* de la Antártida.

6.2 Un puente entre los Comités de Integración y el MERCOSUR

Un intento de articulación surgió en el seno del Comité Agua Negra en 2006. En la Comisión de Alcaldes e Intendentes Municipales se resolvió solicitar a las cancillerías respectivas la incorporación, en calidad de invitados, de la Comisión Parlamentaria Conjunta, “próximamente Parlamento del MERCOSUR”, y la Secretaría Administrativa del MERCOSUR.

La iniciativa no tuvo concreción, y en 2009 la Reunión de Consejeros Regionales y Diputados del mismo Comité acordó solicitar a las autoridades de la región de Coquimbo la organización del V Foro del Corredor Bioceánico por el Paso de Agua Negra y concertar con la Unión de Parlamentarios Sudamericanos y del MERCOSUR la fecha de su realización. La Reunión de Consejeros Regionales y Diputados no volvió a sesionar, pero la cuestión del Corredor Bioceánico Central integra la agenda de la Comisión de Diálogo Político.

En 2010 se constituyó en el Comité del Paso El Pehuenche la Comisión Trasandina y MERCOSUR. En el marco de esta Comisión, los legisladores de Mendoza solicitaron a sus pares de la región del Maule acompañen el deseo del pueblo

¹ Musset, A., “América Central y del Sur-Una identidad en mutación”, en Badie, B. y Didiot, B. (dirs.), *El estado del mundo 2007*, Madrid, Akal, 2006.

mendocino de que la ciudad capital de su provincia sea considerada capital alterna del MERCOSUR.

La Comisión Trasandina y MERCOSUR no ha vuelto a constituirse, pero el proyecto relacionado con la ciudad de Mendoza sigue adelante, con apoyo chileno y con el respaldo de la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA), la Unión de Parlamentarios del MERCOSUR (UPM) y otros foros en los que participan los legisladores.

Todo comenzó con un proyecto de resolución, aprobado en marzo de 2009 por la Legislatura mendocina, en el que se solicita al gobierno de la provincia que proponga al Poder Ejecutivo Nacional realizar gestiones diplomáticas para establecer una Sede Subsidiaria de MERCOSUR en la ciudad de Mendoza².

En el XXI Comité de Integración Agua Negra (2012), las delegaciones participantes en la Comisión de Diálogo Político convinieron en solicitar a las cancillerías que se invite a integrar el Foro del Corredor Bioceánico Central Paso Agua Negra al Estado de Río Grande do Sul, así como a Uruguay y Paraguay.

El proyecto del Corredor Bioceánico Central, también conocido como Corredor Bioceánico del MERCOSUR, conecta puertos del Pacífico (Coquimbo) y del Atlántico (Porto Alegre) a través del paso Agua Negra.

En el XXXI Encuentro del Comité de Integración Paso Cristo Redentor, que tuvo lugar en Valparaíso en agosto de 2012, el Director Nacional de Fronteras y Límites de Chile resaltó la importancia del Comité al estar ligado a ese paso fronterizo, “el cual, además de conectar a Argentina y Chile, recibe también transporte de Brasil, Paraguay y Uruguay, destacando la contundente conectividad existente”³.

Ahí está la clave. La labor de los Comités es funcional a la mejora de la conectividad física que existe entre el MERCOSUR y uno de sus principales Estados asociados, lo cual se aprecia con más claridad en el caso del Comité Agua Negra.

² La información al respecto puede consultarse en <http://www.losandes.com.ar>

³ Acta del XXXI Encuentro.

6.3 Coincidencias en la etapa previa al surgimiento de la UNASUR

Con anterioridad a ese momento hubo pronunciamientos conjuntos de los líderes políticos de la región que fueron abonando el terreno para lo que se estaba gestando.

En la II Reunión de Presidentes de América del Sur, en Guayaquil, Ecuador, los días 26 y 27 de julio de 2002, se adoptó el Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo, en el que se señala el empeño “en la búsqueda de un mundo más justo y solidario”, basado en el respeto a los valores de la democracia representativa y de sus componentes, así como en el respeto de los derechos humanos y del Derecho Internacional.

Se hace hincapié en “la conexión indisoluble entre el sistema democrático y el respeto integral de los derechos humanos para la realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho universal e inalienable al desarrollo”, lo mismo que en la ayuda oficial al desarrollo (AOD), puntualizando que “es un elemento necesario para el desarrollo humano sostenible”.

La relevancia de la integración física del espacio suramericano es destacada en el Consenso⁴, lo mismo que el papel estratégico de la energía. En aquel encuentro también se adoptó la Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana⁵.

El 30 de septiembre de 2005, en la Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, en Brasilia, vio la luz la Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica. El preámbulo de la Declaración reconoce que “es derecho inalienable de los pueblos de los países sudamericanos contar con las condiciones que garanticen su desarrollo en un ambiente de paz, con buena calidad de vida, libre de la violencia y de la criminalidad”.

“A la preocupación por la seguridad del Estado, se sumó la preocupación por la seguridad de los ciudadanos, con valores propios, en el marco del respeto a la ley y la protección de los derechos humanos”, subraya la Declaración, para luego poner énfasis

⁴ En ese sentido, se reafirma “la vigencia e importancia estratégica de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA)”.

⁵ Anexo II del Consenso.

en que la aplicación de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana en áreas y poblaciones de fronteras es muy importante para el avance del proceso de integración y seguridad regionales.

Sobre estas bases, el documento remarca “la importancia de establecer políticas comunes en materia de Seguridad Ciudadana”, considerando “el interés de profundizar los esfuerzos por incluir, donde las normas lo permitan, nuevos actores en la gestión de los asuntos referentes a la seguridad del ciudadano, tales como gobiernos distintos al del nivel nacional, agencias gubernamentales encargadas de atender a las poblaciones en riesgo, así como el sector privado, ONGs y la propia sociedad civil organizada”.

Resalta además la importancia “de la cuestión del control del comercio, de la posesión y del uso de armas de fuego y municiones, así como de las iniciativas de desarme, y la eficacia de la regulación legal de dichas actividades, inclusive en regiones de frontera”. Para la concreción de los principios y las directrices mencionados, los mandatarios acordaron aprobar el Programa de Acción Sudamericano de Seguridad Ciudadana.

La Declaración, al involucrar a los entes territoriales en la gestión de la seguridad ciudadana y tener la virtud de incluir a las regiones de frontera como escenario de las políticas que promueve, podría haber movilizado a los Comités de Integración. Sin embargo, en marzo y abril de 2005, es decir, algunos meses antes de que la Declaración se adoptara, la cuestión de la seguridad ciudadana ya había tenido tratamiento en dos de los Comités, como se ha visto en el capítulo tercero de este trabajo, y en los años venideros no volvió a estar presente, con peso específico propio, en la agenda de esos Comités ni en la de ningún otro.

En la II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, en 2006, los mandatarios reunidos se mostraron “convencidos de que el desarrollo social y humano incluyente es una de las áreas prioritarias de la agenda de la Comunidad y que es necesario vincularla a un conjunto de políticas e iniciativas que den cuenta de esa prioridad”⁶.

⁶ Se propuso en la Cumbre que el eje del desarrollo social y humano incluyente se estructurara en torno a cuatro mecanismos: Metas de Desarrollo Social Regional, Cooperación Técnica Horizontal, Fondo para el Desarrollo Social y Humano Incluyente y Observatorio Regional para el Desarrollo Social y Humano

Pronto esta idea de desarrollo tuvo correlato en la creación, al interior del Comité que agrupa a los sureños de Argentina y Chile, de una Comisión para velar por los derechos humanos, especialmente los derechos de las mujeres, y la igualdad de oportunidades. Las Comisiones o Mesas de Género que se crearon más tarde en otros Comités siguieron la misma línea.

6.4 La creación de la UNASUR

La UNASUR fue constituida como tal en abril de 2007 en la reunión presidencial que se desarrolló en Isla Margarita, Venezuela. En esa ocasión, los doce presidentes aprobaron el cambio de nombre.

Por un lado, se dijo que “Unión” implicaba más compromiso que “Comunidad”. Por el otro, que el nombre “Sudamérica” es correcto pero que “Suramérica” es más explícito en su referencia al Sur del planeta, y no tiene connotaciones que le asimilen a un anglicismo o galicismo⁷. Fuera de ello, se mantuvo “Naciones” por considerar que correspondía “mas apropiadamente al contenido humano del proceso que se pretende, que no puede ser sólo estatal, y porque aún no hemos llegado a una etapa en la cual exista una sola Nación Suramericana”⁸.

En el preámbulo del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela “afirman su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe”.

Incluyente. En la misma Reunión se presentó el documento titulado “Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Suramericana de Naciones”, elaborado por la Comisión Estratégica de Reflexión, creada a fines de 2005 en el marco de una reunión extraordinaria de los países suramericanos en Montevideo.

⁷ Cardona, D., “El ABC de UNASUR: doce preguntas y respuestas”, *Revista de la Integración*, n° 2, 2008, p. 20.

⁸ *Ibíd.*

Ratifican, al mismo tiempo, que la integración y la unión suramericanas se fundan en los siguientes principios rectores: a) irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; b) autodeterminación de los pueblos; c) solidaridad; d) cooperación; e) paz; f) democracia; g) participación ciudadana y pluralismo; h) derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; i) reducción de las asimetrías; j) armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible.

El objetivo general de la UNASUR, proclamado en el artículo 2 del Tratado, es el de “construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”.

Sus objetivos específicos son el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros; el desarrollo social y humano con equidad e inclusión a fin de erradicar la pobreza y superar las desigualdades; la erradicación del analfabetismo; el acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento regional de estudios y títulos; la integración energética y el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región.

Otros objetivos son la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas; la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra el cambio climático; la consolidación de una identidad suramericana “con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana”; el acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social, “la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas”; la promoción de la diversidad cultural y de “las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades”.

Figuran también entre los objetivos la participación ciudadana por medio de “mecanismos de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericanas”, además de la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana⁹.

Salvo esta última mención, el Tratado Constitutivo de la UNASUR no contiene referencias a la seguridad. Sin embargo, buena parte de los objetivos especificados guarda relación con una concepción no *estado-céntrica* de la seguridad, incluyendo el objetivo de “la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva y el desminado”.

Los órganos de la UNASUR previstos en su Tratado Constitutivo son el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo de Delegadas y Delegados y la Secretaría General.

A estos órganos se suman los Consejos de nivel ministerial creados por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado: el Consejo Energético de Suramérica, creado en la Primera Cumbre Energética Suramericana mediante la Declaración de Margarita (2007); el Consejo de Salud Suramericano y el Consejo de Defensa Suramericano, creados en 2008 en la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Salvador (Bahía); el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), el Consejo Suramericano de Desarrollo Social y el Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI), creados en la Tercera Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Quito en 2009, y el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, creado en Georgetown en 2010, en ocasión de la Cuarta Reunión de aquel Consejo

⁹ Los objetivos específicos de la UNASUR están señalados en el artículo 3 de su Tratado Constitutivo.

Por último, en la V Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, que se celebró en Asunción el 29 de octubre de 2011, tomó impulso la creación del Consejo Electoral.

También existen el Grupo de Trabajo sobre Solución de Controversias en materia de Inversiones, el Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación de la UNASUR, el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, la Secretaría Técnica de la UNASUR- Haití y el Instituto Suramericano de Gobierno de la Salud¹⁰. A su vez, la conformación de un Parlamento Suramericano se ha dejado como materia de un Protocolo Adicional al Tratado.

El 11 de marzo de 2011, pasados treinta días desde la recepción del noveno instrumento de ratificación (Uruguay), entró en vigor el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas¹¹. Ese mismo día, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión aprobó una resolución en la que se expresa satisfacción por el hecho de que “UNASUR esté ahora plenamente constituida como una entidad con personería jurídica internacional” y los funcionarios “se comprometen en nombre de sus Gobiernos a trabajar para alcanzar los objetivos de UNASUR con el máximo propósito de lograr la prosperidad económica y social de los pueblos de Suramérica y el pleno respeto de los Derechos Humanos, la Democracia y el Estado de Derecho en la región”.

En el proceso de la UNASUR la integración económica pierde su posición central a favor de las pretensiones políticas¹². No hay duda que “el gran desafío que debe afrontar América Latina de cara al siglo XXI parte por entender, asumir y desarrollar una nueva visión humana de la integración, de las relaciones internacionales,

¹⁰ El Centro de Estudios Estratégicos de Defensa ha sido creado en 2009 en la Primera Reunión del Consejo de Defensa Suramericano, mientras que la Secretaría Técnica de la UNASUR-Haití se ha puesto en marcha en el marco del Plan de Acción de la UNASUR en solidaridad con Haití, luego de la catástrofe vivida en ese país en enero de 2010.

¹¹ Argentina ratificó el tratado el 2 de agosto de 2010 y Chile el 22 de noviembre de 2010. Publicado en el Boletín Oficial del 17 de junio de 2010. El decreto N° 63 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile promulgó el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, publicado en el Diario Oficial del 5 de septiembre de 2011.

¹² Preusse, H., “América Latina y los nuevos enfoques de la integración regional”, en Von Bogdandy, A. y otros (eds.), *op. cit.*, p. 172.

bajo un dinámico pero implacable sistema internacional, que nos obliga a repensar nuestro destino”¹³.

Esto ha quedado expresado en la Declaración de Lima del 28 de julio de 2011, “Compromiso de la UNASUR contra la desigualdad”. Dice la Declaración que la Unión representa “un modelo de integración cultural, social, económica y política con prioridad en la formulación de políticas públicas dirigidas a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y procurar la participación ciudadana, fortaleciendo la democracia, la soberanía y la independencia de los Estados”.

“Sabemos cuáles son los retos a vencer. El principal es el combate a la pobreza y, sobre todo, a la desigualdad. Por lo tanto, necesitamos de más y mejores empleos, salarios dignos, educación, salud, seguridad. En resumen: continuar creando sociedades de alta movilidad, en las cuales se abran oportunidades para todos los hombres y mujeres”¹⁴.

6.5 La relación entre democracia y derechos humanos en la UNASUR y los procesos de integración entre sus Estados miembros

Una constante desde la I Cumbre de los países de América del Sur en Brasilia, en agosto de 2000, ha sido la reafirmación, tanto en el discurso político como en los instrumentos que dieron carácter de *soft law* a los principios convalidados en cada encuentro, de la conexión indisoluble entre democracia y derechos humanos.

Teniendo en cuenta la labor realizada por los órganos del sistema interamericano de derechos humanos para fortalecer la tríada *democracia, derechos humanos, Estado de Derecho*, es válido decir que allí residen los fundamentos del reconocimiento de la importancia de ese vínculo para el desarrollo de los procesos de integración entre los países suramericanos que hace el Tratado Constitutivo de la UNASUR en el párrafo final de su preámbulo.

¹³ Valderrama, D., “La dimensión humana de la integración: una oportunidad para América Latina”, en Stahringer, O. y otros (coords.), *Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico*, Rosario, 2004, p. 55.

¹⁴ García, M., “Sudamérica en el Siglo XXI”, *Archivos del Presente*, N° 53/54, 2010, p. 7.

En opinión de la Corte IDH, “la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte. Es un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El régimen mismo de la Convención reconoce expresamente los derechos políticos (art. 23), que son aquellos que, en los términos del artículo 27, no se pueden suspender, lo que es indicativo de la fuerza que ellos tienen en dicho sistema”¹⁵.

Con respecto a la relación entre Chile y Argentina, la jurisprudencia de la Corte IDH ha hecho dos aportes indirectos al remover sendos obstáculos para la plena vigencia de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

En el caso *Olmedo Bustos y otros vs. Chile*, la sentencia determinó que el Estado demandado violó el artículo 13 de la Convención Americana, relativo a la libertad de expresión, en relación con los artículos 1.1 y 2 de dicho instrumento. Dijo el Tribunal que, respecto del artículo 13, “el Estado debe modificar su ordenamiento jurídico con el fin de suprimir la censura previa, para permitir la exhibición cinematográfica y la publicidad de la película ‘*La última Tentación de Cristo*’, ya que está obligado a respetar el derecho a la libertad de expresión y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción”¹⁶.

“En relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención, las normas de derecho interno chileno que regulan la exhibición y publicidad de la producción cinematográfica todavía no han sido adaptadas a lo dispuesto por la Convención Americana en el sentido de que no puede haber censura previa. En consecuencia, Chile debe adoptar las medidas apropiadas para reformar (...) su ordenamiento jurídico interno de manera acorde al respeto y el goce del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en la Convención”, concluyó la Corte¹⁷.

¹⁵ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-6/86, del 9 de mayo de 1986, *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, párr. 34.

¹⁶ Corte IDH, caso *Olmedo Bustos vs. Chile*, sentencia del 5 de febrero de 2001, Serie C, N° 73, párrs. 97 y 98.

¹⁷ *Ibíd.*

El punto 4 de la parte dispositiva de la sentencia ordenó a Chile modificar su Derecho interno, es decir, su propia Constitución, por cuanto la censura previa estaba prevista en el artículo 19.12 del texto constitucional. La reforma se hizo y, por lo tanto, la ley suprema chilena, en consonancia con la Convención Americana, reconoce el derecho a la libertad de expresión sin censura previa.

El caso *Barrios Altos vs. Perú* “dio un golpe fatal a la impunidad, fenómeno demasiado corriente en las sociedades latinoamericanas en el marco de las transiciones democráticas de los años 80”¹⁸. Dijo la Corte “que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyente responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de derechos humanos, tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”¹⁹.

Y sostuvo que, como consecuencia de la manifiesta incompatibilidad entre esas leyes y la Convención Americana, las primeras carecen de efectos jurídicos. Luego interpretó el Tribunal que “la promulgación de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas por un Estado Parte en la Convención constituye *per se* una violación de ésta y genera responsabilidad internacional del Estado”²⁰. Dejó claro, de ese modo, que la declaración de incompatibilidad de las leyes de autoamnistía no está circunscrita al caso particular.

El criterio adoptado en el caso *Barrios Altos* sirvió de argumento para que la Corte Suprema de Justicia de la Nación declarara en 2005 la nulidad de las leyes de *punto final* (1986) y de *obediencia debida* (1987).

Al posibilitar la vigencia sin retaceos de la libertad de expresión en Chile, la Corte de San José ha despejado el camino para que ese país esté en condiciones de

¹⁸ Burgorgue-Larsen, L., “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: entre clasicismo y creatividad”, en Von Bogdandy, A. y otros (eds.), *op. cit.*, p. 307.

¹⁹ Corte IDH, *Barrios Altos vs. Perú*, sentencia del 14 de marzo de 2001, Fondo, Serie C; N° 75, párr. 41.

²⁰ Corte IDH, *Barrios Altos vs. Perú*, sentencia del 3 de septiembre de 2001, Interpretación, Serie C, N° 83, párr. 18.

lograr, junto con Argentina, el objetivo de “fortalecer los valores democráticos compartidos de sus sociedades”, fijado por el Tratado de Maipú.

Además, el enjuiciamiento de los responsables de las graves violaciones de derechos humanos ocurridas en Argentina entre 1976 y 1983 no hubiera sido posible sin la declaración de nulidad de aquellas leyes, basada en la jurisprudencia de la Corte. Tampoco hubiera existido en el seno del Comité de Integración Austral la iniciativa comentada en el capítulo cuarto de este trabajo, relacionada con la preservación de la memoria.

6.6 La relación entre la UNASUR y el proceso binacional estudiado

Las vinculaciones entre el proceso impulsado por el Tratado de Brasilia y el proceso binacional que involucra a actores chilenos y argentinos pueden constatarse en cuatro niveles: a) el conceptual; b) el de la complementación; c) el de la institucionalidad y d) el de la construcción de la identidad. Los párrafos que siguen reflejan las vinculaciones en tres de esos niveles.

El tratado que dio origen a la UNASUR incorpora el concepto de desarrollo social y humano con equidad e inclusión, una variación del concepto de desarrollo social y humano incluyente, apoyado en su momento por la entonces Comunidad Sudamericana de Naciones.

En cierto modo, se trata de una noción redundante, pues el desarrollo humano supone, por definición, crecimiento con equidad²¹. Sin embargo, siendo Latinoamérica la región donde existe mayor desigualdad social, parece notorio que se ha pretendido reafirmar de ese manera la voluntad, expresada en el mismo tratado, de “erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región”, que se concilia con la idea de construir una sociedad solidaria con equidad social, presente en el Tratado de Maipú entre Argentina y Chile.

²¹ El desarrollo humano es un concepto definido por el PNUD “como un proceso de ampliación de la gama de opciones de que disponen las personas”. A su vez, el informe *La Seguridad Humana-Ahora*, presentado en 2003 por la Comisión de la Seguridad Humana, puntualiza que el desarrollo humano trata de “los seres humanos, de la expansión de sus posibilidades de elección para poder vivir una vida que valoran” y pone de resalto la calidad optimista del concepto “porque se centra en la expansión de las posibilidades para la persona a fin de que el progreso sea equitativo: ‘crecimiento con equidad’”. Véase Informe PNUD 2002, p. 13, así como el informe *La Seguridad Humana-Ahora*, p. 9.

El concepto de desarrollo sostenible es común a uno y otro proceso, lo mismo que el de cultura de paz. Con respecto al primero, el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 especifica que sus tres componentes son el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, reafirmando que la buena gobernanza es fundamental y que las “instituciones democráticas sólidas que respondan a las necesidades de la gente y una mejor infraestructura son la base del crecimiento económico sostenible, la erradicación de la pobreza y la creación de empleos”²². Tomando estas pautas como referencia, se verifica que los objetivos de la UNASUR y del proceso argentino-chileno las contemplan.

La seguridad ciudadana conserva en el Tratado de Brasilia el lugar que ya tenía en la labor previa del bloque suramericano. En consecuencia, si la idea es que la UNASUR y los demás procesos de integración en la región sean complementarios, dicho concepto debe aplicarse por los mecanismos institucionales de la relación bilateral entre los vecinos trasandinos. Ha de ser tenido en cuenta por los Comités de Integración al recomendar medidas para facilitar la colaboración de las fuerzas de seguridad pública en la prevención y lucha contra el delito, atribución que resulta del artículo 18 del Tratado de Maipú.

Sin dejar de lado el concepto de seguridad ciudadana, hubiera sido conveniente que el Tratado Constitutivo de la UNASUR introdujera el de seguridad humana, respaldado en la Cumbre Mundial 2005, cuyo Documento Final subraya “el derecho de las personas a vivir en libertad y dignidad, alejadas de la pobreza y la desesperación” y reconoce “que todas las personas, en particular las que son vulnerables, tienen derecho a vivir libres de temores y carencias, a disponer de iguales oportunidades para gozar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial”²³.

Los distintos componentes de la seguridad humana, en particular la seguridad alimentaria, la seguridad en la salud y la seguridad ambiental, guardan relación con los objetivos de la UNASUR y los previstos en el Tratado de Maipú. Así, que los Comités

²² Párrafo 24, literal b).

²³ Párrafo 143 del Documento, en el que se asume, además, el compromiso de examinar y definir el concepto de seguridad humana en la Asamblea General. El debate temático respectivo ha comenzado en 2008 y aún no ha concluido.

de Integración cuya actividad es regulada por este último puedan impulsar acuerdos “para la complementariedad de las infraestructuras sanitarias” constituye una atribución compatible con la seguridad en la salud.

La promoción de la diversidad cultural es un objetivo específico de la UNASUR que no se contrapone a “las manifestaciones de una cultura propia” que el Tratado de Maipú valoriza por su potencial de refuerzo de los lazos de hermandad entre Argentina y Chile²⁴.

En cada uno de esos instrumentos hay referencias a la protección del medio ambiente, lo cual da pie al siguiente comentario: es posible distinguir dos dimensiones en el derecho al medio ambiente. Una, el derecho al medio ambiente adecuado; la segunda, el derecho a su protección²⁵.

Según el criterio expuesto, corresponde reconocer el derecho en sí, como derecho fundamental, y encomendar al Estado el deber de preservarlo. El Protocolo de San Salvador responde a esta lógica, pues establece que “toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano” y que “los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”²⁶.

En cambio, la fórmula seguida por el Tratado de la UNASUR, al consagrar el principio rector de “armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible” y señalar como uno de los objetivos de la Organización la protección del medio ambiente, se asemeja más a la de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea²⁷.

²⁴ Es de destacar que la tendencia a un “modelo regional de constitucionalismo multicultural” tiene excepciones. Una de ellas es la de Chile, que ha reformado en 2005 la Constitución de 1980 sin introducir cambios al respecto, es decir, sin incluir referencias a la diversidad cultural, aunque ha aprobado en 1993 la llamada “Ley Indígena”. Véase Giraudo, L., “Entre rupturas y retornos: la nueva cuestión indígena en América Latina”, en Giraudo (ed.), *op. cit.*, pp. 7-55.

²⁵ Gutiérrez Franco, Y. y Martínez Sierra, J., “Concepto de desarrollo sostenible y principio de protección del medio ambiente en la Unión Europea”, en Lima Torrado, J. (coord.), *op. cit.*, pp. 543-589.

²⁶ Artículo 12 del Protocolo.

²⁷ El artículo 37 de dicho instrumento establece que “las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad”.

En el plano de las relaciones entre el nuevo proceso regional y los procesos subregionales, la clave es la complementariedad. El instrumento fundacional de la UNASUR no minimiza la integración económica sino que parte del supuesto de que ya se ha hecho bastante en la materia. Por eso, toma como base los logros y los avances del MERCOSUR y de la CAN y busca apoyar en esa estructura el andamiaje político, social y cultural que trae consigo.

Y cuando dice que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso que incluya también la experiencia de Chile, Guyana y Suriname hace visible la intención de tender un puente hacia el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC, por su sigla en inglés), entre cuyos integrantes se cuenta Chile, y la CARICOM²⁸.

En este punto, se inserta el interés del Comité ATACALAR “en posicionar a los puertos chilenos de la región como puntos de entrada y salida hacia la zona del Asia-Pacífico”, reconocido en los discursos del acto inaugural del XII Comité (2009), según da cuenta el acta de esa reunión, así como la ratificación de la voluntad de integración y complementación existente entre las regiones del centro de Chile y la provincia de Mendoza “con miras a la apertura de los puertos chilenos para la salida de las exportaciones mendocinas hacia los diversos mercados del Pacífico”, que expresaron los embajadores de ambos países en la primera reunión (2011) de ese Comité.

No se trata sólo de la convergencia de procesos, aclara el preámbulo del Tratado de la UNASUR, sino de ir más allá. Esto denota la idea de alcanzar un nivel más elevado de integración, a través de un salto cualitativo desde el *punto de convergencia* hasta el *punto de optimización de la convergencia*. Dicho de otro modo, la suma de fortalezas (convergencia) crea una fuerza común que imprime una dinámica de progreso hacia los objetivos pendientes de concreción (optimización de la convergencia).

Además, “en el marco de la UNASUR, la convergencia económica y comercial entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR constituirá el mecanismo operativo por excelencia para hacer posible la integración de América del Sur en el corto y mediano

²⁸ Hay que tener en cuenta, en este punto, que el artículo 15 del Tratado dispone que la UNASUR debe promover “iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional o internacional y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional, priorizando proyectos en las áreas de energía, financiamiento, infraestructura, políticas sociales, educación y otras a definirse”.

plazo, puesto que sirve de base para la conformación de un espacio económico común y requerirá de una fuerte voluntad política y la promoción de una conciencia social integradora que anime e impulse el proceso”²⁹.

El proceso de la UNASUR y el proceso argentino-chileno también son complementarios. Así, por ejemplo, el Tratado de la UNASUR da visibilidad en el marco de dicho proceso binacional al objetivo de la integración energética, implícito en el objetivo de “profundizar la relación estratégica bilateral” que consagra el Tratado de Maipú, mientras que el proceso que llevan adelante los vecinos más australes proporciona la dimensión local que fortalece el proceso que abarca a Suramérica en su conjunto.

En la estructura orgánica de la UNASUR, el Consejo de Delegadas y Delegados tiene la atribución de “compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con las de otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos”³⁰. No está prevista en este plano una relación directa entre la entidad regional y los mecanismos institucionales de procesos bilaterales existentes en la región, pero tampoco está excluida.

En la búsqueda de actividades desarrolladas en los Comités de Integración argentino-chilenos que guarden relación con el proceso de integración que encarna la UNASUR asoma como un primer antecedente la conferencia que, en el marco del Foro de Autoridades Políticas del Comité ATACALAR, dieron en 2009 el embajador chileno en Argentina, Luis Maira, y el embajador argentino en Chile, Ginés González García, sobre “La importancia de la integración del NOA y el Norte Grande chileno en el contexto de la integración sudamericana”³¹.

Sin embargo, en el período comprendido entre mediados de 2011 y fines de 2012 -es decir, después de la entrada en vigor del Tratado Constitutivo de la UNASUR-

²⁹ Salazar Zárate, V., “La convergencia entre la CAN y el MERCOSUR, y la naciente UNASUR: ¿Luz al final del camino?”, *Revista de la Integración*, n° 2, 2008, p. 97.

³⁰ Artículo 9, literal d), del Tratado Constitutivo de la UNASUR.

³¹ Acta del XII Comité ATACALAR, San Miguel de Tucumán, 16 y 17 de abril de 2009.

no ha habido referencia específica alguna al nuevo proceso en las reuniones de los Comités.

Sólo en el caso del Comité NOA-Norte Grande se encuentra un marco de referencia genérico que podría comprender la UNASUR: en el acto inaugural del XXIII Comité, en abril de 2011, se ha puesto de resalto “la importancia de avanzar en el desarrollo conjunto y complementario de la macrorregión en el contexto del mundo globalizado” y reconocieron al Comité “como la instancia principal para la coordinación de estos objetivos”, tal como resume el acta final de la reunión. En el contexto global, el escenario más inmediato es el conformado por MERCOSUR y UNASUR.

Ahondando el análisis, es posible ver en la mención del futuro común de los porteños argentinos y chilenos que hizo el gobernador de Salta en la reunión de 2012 del Comité NOA-Norte Grande una alusión a la UNASUR, en tanto marco referencial ineludible en el futuro de la región.

En cambio, la vinculación entre el proceso binacional estudiado y el de la Unión de Naciones Suramericanas queda a la vista en un documento reciente de la Reunión Binacional de Ministros Argentina-Chile. En efecto, la declaración de ministros firmada el 8 de noviembre de 2012 celebra el rol activo de ambos países en la concreción del Primer Registro Suramericano de Gastos de Defensa y en el diseño de una metodología para transparentar un inventario militar en el seno del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR.

6.7 La construcción de la identidad

Se afirma que “la identidad suramericana no existe realmente en el pasado sino en el futuro”, que “es necesario construirla, a partir de elementos históricos variados, de rasgos de identidad múltiples y complejos en el tiempo y el espacio” y que esa “identidad regional, que debe partir de la unidad en la diversidad, es quizá la más importante y difícil tarea de la construcción suramericana”³².

A nuestro juicio, la identidad a que se refiere el Tratado de Brasilia, constitutivo de la UNASUR, no es única sino doble. Por un lado, al proponerse como una identidad

³² Cardona, *op. cit.*, p. 21.

que se consolidará “a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana”, tiene un sentido acotado. Consiste en sentirse suramericano porque en cualquier lugar de la región donde uno resida estará, de a poco, *como en casa*, en lo que a derechos se refiere. Por esta razón, el reconocimiento de derechos deviene un medio para lograr un fin: la ciudadanía suramericana.

El sentido de pertenencia que esto supone, similar al que resulta de la nacionalidad, irá conformándose a partir de los aportes provenientes de los procesos de integración en marcha, lo cual explica que se plantee como objetivo de la UNASUR la consolidación de esa identidad y no su construcción lisa y llana.

Sin embargo, el preámbulo del Tratado de Brasilia parece plantear un desafío diferente, pues allí se habla de construir una identidad y una ciudadanía suramericanas, lo cual hace pensar en una identidad que ya existe en cuanto tal que sólo necesita consolidarse por medio de la ciudadanía suramericana, y una identidad que va más allá y aún está por construirse.

Posicionado en el ámbito de la sociología y con la mirada puesta en la integración latinoamericana, Carlos Fuentes dice:

En nuestra cultura, la búsqueda de identidad ha sido una constante. Pero ya la tenemos. Todo mexicano sabe lo que es ser mexicano, y todo argentino sabe qué es ser argentino. En América ya sabemos quiénes somos. Hay que salir del discurso de la identidad para entrar en el de la diversidad. Debemos descubrir lo que todavía no somos. Estamos en un cruce de caminos: tenemos que movernos de la identidad adquirida a la diversidad por adquirir. La identidad es importante pero se puede pervertir en chauvinismo y odio hacia los grupos que no la comparten. Necesitamos respeto a la diversidad política, religiosa, sexual y cultural³³.

Conjugando esta idea con la que subyace en el Tratado Constitutivo de la UNASUR, la identidad como tarea pendiente es una basada en el respeto de la

³³ Citado por Bordelois, I., *El País que nos habla*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2005, p. 35. Véase Carbajal, *op. cit.*, p. 152.

diversidad cultural, pues la promoción de ésta es un objetivo específico de la Unión. Por eso, requiere también la continua promoción de la memoria, los conocimientos y los saberes de los pueblos de la región, “para el fortalecimiento de sus identidades”, como postula aquel instrumento. Y la identidad cultural a cuyo respeto y protección debe propender la labor de los Comités de Integración argentino-chilenos, según los términos del Tratado de Maipú, está subsumida en esa identidad en sentido amplio que aún hay que construir.

El respeto de la identidad cultural incluye la promoción de los conocimientos tradicionales, es decir, de “aquellas sabidurías ancestrales y conocimientos colectivos e integrales que poseen los pueblos indígenas, afroamericanos y comunidades locales fundamentadas en la praxis milenaria y su proceso de interacción hombre-naturaleza, y transmitidos de generación en generación, habitualmente de manera oral”, como los ha definido el Grupo Indígena Regional sobre Biodiversidad de la CAN³⁴.

De acuerdo con estos parámetros, el apoyo del Comité de la Región de Los Lagos al Encuentro Binacional de las Tradiciones y al encuentro de medicina mapuche-pehuenche pone a dicho Comité en línea con el concepto de conocimientos tradicionales y en la senda del cumplimiento de los deberes impuestos por los instrumentos que regulan uno y otro proceso³⁵.

Javier Lajo sostiene que el Pacto de Cartagena, que dio lugar a la CAN, y el Tratado de la UNASUR “otorgan la vía óptima para la integración de nuestros pueblos, pues la razón principal de la integración no puede ser otra que la reintegración de los pueblos como proceso milenario fraguado por el hombre y la naturaleza”³⁶.

Sugiere Lajo “sacudir las anclas occidentalistas y buscar paradigmas propios” y dice que “para que nuestros pueblos despeguen debemos poner en marcha nuevamente

³⁴ Comunidad Andina y Corporación Andina de Fomento, *Elementos para la protección sui generis de los conocimientos tradicionales colectivos e integrales desde la perspectiva indígena*, Caracas, mayo de 2005. Véase De la Cruz, R., “Los derechos de propiedad intelectual y los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas”, en Giraudo (ed.), *op. cit.*, pp. 84-104.

³⁵ Véase Acta del XVIII Encuentro del Comité de Integración de la Región de Los Lagos (2010). En octubre de 2010 se llevó a cabo el VI Encuentro Binacional de las Tradiciones en Palena (Chile).

³⁶ Lajo, J., “Una filosofía propia de la integración andina y suramericana: la visión indígena”, *Revista de la Integración*, N° 2, 2008, p. 114.

toda la potencia y la vitalidad de nuestra cultura local y de las fuerzas productivas autóctonas y originarias propias de estas latitudes”, añadiendo que la CAN debe ser la portadora del mensaje de la civilización andina, que “busca ‘la recuperación del equilibrio del mundo’, un proceso necesario para que el ser humano pueda hacer posible el principio andino del ‘Sumac Kausay’ o ‘Sumac Qamaña’, palabras quechua-aymaras que significan la ‘excelencia de la vida’ o el ‘vivir bien’”³⁷.

Por otro lado, “que las nuevas generaciones, partiendo de la profundización de los conceptos de intraculturalidad e interculturalidad, interioricen el sueño de una Patria Grande y su identidad suramericana se puede lograr, entre otras cosas, a partir de la educación”, razón por la cual “el intercambio a nivel educativo, con la posibilidad de vivir en otro país de la región por un tiempo, puede servir como estímulo para derribar las barreras culturales y afianzar los lazos de hermandad”³⁸.

6.8 La ciudadanía multilateral

La noción tradicional de ciudadanía tiene límites técnico-jurídicos que están dados por la pertenencia a una organización política y el derecho a la participación a través del sufragio, razón por la cual “era un vínculo único y exclusivo entre el individuo y el Estado, relación unilateral y omnicompreensiva de toda actividad política entre el individuo y el Estado”³⁹.

Esa noción se contrapone con la que vincula la ciudadanía con los derechos humanos en general, más allá de los derechos políticos, y “en las circunstancias actuales es posible admitir una pluralidad de ciudadanía o sustituir la ciudadanía *unilateral* por una ciudadanía *multilateral*”, como dice Carbajal, porque el desbordamiento político y jurídico del Estado como consecuencia de los fenómenos de supraestatalidad (sujeción del Estados a organizaciones supraestatales) y de infraestatalidad (asunción de competencias por entes menores que el Estado) da pie a ese desplazamiento de la ciudadanía y “así, por ejemplo, en la Unión Europea pueden reconocerse hasta cuatro

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ Rey, Sebastián A., “UNASUR: pasado, presente y futuro”, en Barcesat, Eduardo y Corti, Aristides, directores, *Derecho Público*, Año 1, N° 1, mayo de 2012, p. 155.

³⁹ Carbajal, *op. cit.*, p. 106.

modalidades de ciudadanía en sus Estados miembros con estructura federal o autónoma: la ciudadanía europea, la estatal, la federal o autónoma y la municipal”⁴⁰.

Aplicando este paradigma al caso de Argentina, pueden observarse también cuatro modalidades de ciudadanía, aunque una de ellas todavía está en etapa de construcción: la municipal, la federal, la estatal y la suramericana. Y se suma el ámbito de MERCOSUR, hay que contar una nueva modalidad de ciudadanía.

En el caso de la relación bilateral entre Chile y Argentina, en la medida que los Comités de Integración y los demás mecanismos institucionales trabajen en pos de los derechos humanos, la equidad de género, la promoción de una cultura de paz, el trabajo decente, el cuidado del medio ambiente, la educación en derechos humanos y una participación activa y responsable de los actores de la sociedad civil, podrá hablarse de una ciudadanía binacional.

La noción de ciudadanía binacional, aunque en un sentido más restringido que el señalado aquí, aparece en el trabajo de la Subcomisión de Educación del Comité del Paso Agua Negra, que definió cuatro ámbitos de trabajo y cooperación para el período 2010-2011, siendo el primero de ellos la formación de un perfil de ciudadano chileno-argentino.

En 2011 la Subcomisión definió otras cinco áreas de trabajo y en su agenda de 2012 aparece un nuevo punto de contacto con la idea de una ciudadanía que trascienda la frontera: la elaboración de una planificación didáctica integradora.

6.9 El nuevo regionalismo

El denominado “nuevo regionalismo” surgió en el escenario latinoamericano en el marco de las reformas económicas que caracterizaron la última década del siglo XX y su análisis requiere la revisión previa de dos conceptos: región y regionalismo.

El primero de ellos tiene una dimensión espacial, así como varias dimensiones sectoriales: geográfica, económica, sociocultural y política. Desde una perspectiva económica, una región es un área que presenta cierta autonomía económica, y, desde un punto de vista sociocultural, las comunidades que tienen costumbres y patrones sociales

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 114.

similares constituyen regiones culturales; a su vez, para la geografía una región es un área determinada por su clima, flora y fauna, y para la Ciencia Política la región es una unidad administrativa que forma parte de un Estado soberano⁴¹.

El regionalismo es un fenómeno de naturaleza compleja en el que todas esas dimensiones se relacionan entre sí y para su estudio se han propuestos diversas categorías conceptuales⁴².

En el nuevo regionalismo se destacan tres aspectos fundamentales: 1) responde a un modelo capitalista de mercados abiertos hacia adentro y hacia afuera, que rechaza el estatismo y la protección “como instrumentos constitucionales del manejo de la economía”; 2) comprende el concepto de integración profunda, que supone la voluntad de los Estados participantes de compartir el poder con sus asociados o más bien de ejercerlo juntos en órganos supranacionales (*sovereignty sharing*); 3) la integración profunda está subordinada al éxito de la integración económica, que genera confianza y, de esta manera, hace nacer “nuevas oportunidades de avanzar hacia la integración profunda (política)”⁴³.

En términos estrictos, la UNASUR no encaja en ese esquema, porque si bien tiende a la integración profunda, carece de una estructura supranacional, debido a que sus órganos son de naturaleza intergubernamental, y sin intervención estatal sus objetivos más ambiciosos en la esfera del desarrollo y en otras esferas no podrían alcanzarse. El proyecto del bloque suramericano presenta variantes que lo hacen diferente del regionalismo que imperó en la década de 1990.

Cierto enfoque concibe el regionalismo como un régimen internacional que se aplica en un ámbito geográfico limitado, y, en palabras de Krassner, un régimen internacional es “un conjunto de principios explícitos o implícitos, normas, reglas y

⁴¹ Anderson, P., *The Invention of the Region*, Florencia, European University Institute, Working Paper EUI N° 94/2, 1994, p. 8; citado por Briceño Ruiz, *op. cit.*, p. 179.

⁴² Véase Briceño Ruiz, J., “La integración suramericana: del subregionalismo a un Nuevo Regionalismo, en Von Bogdandy y otros (eds.), *op. cit.*, pp. 177-204.

⁴³ Preusse, *op. cit.*, pp. 163-164.

procedimientos de adopción de decisiones, en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales”⁴⁴.

Adoptando este enfoque, la construcción participativa y consensuada de un espacio de integración y unión, el diálogo político, la participación ciudadana en la formulación de políticas de integración suramericana y la adopción de decisiones, resoluciones y disposiciones por consenso, todas notas distintivas del proyecto encarnado por la UNASUR, hacen pensar en la noción de régimen internacional.

Ello sin desmedro del enfoque sociocultural, según el cual el regionalismo supone la existencia de una “conciencia regional” o “identidad regional” y tal conciencia o identidad es construida a través de un proceso en el que participan los Estados y actores no estatales⁴⁵.

Otras características del nuevo regionalismo son su impacto doméstico, en tanto diluye la separación entre el sistema político interno y el sistema de cooperación regional, su carácter no exclusivamente intergubernamental, que permite la participación activa de actores como los gobiernos subestatales, las organizaciones no gubernamentales, los grupos empresariales, los partidos políticos, entre otros, y su carácter más integrado, sin una división tan estricta de campos de acción específicos⁴⁶.

El proceso binacional chileno-argentino responde a esas características. Regiones y provincias son microrregiones que han de jugar un papel importante en la construcción de la identidad suramericana⁴⁷, dejando su impronta en el regionalismo sociocultural que coexiste con otros regionalismos en la compleja trama del nuevo proyecto surgido en América del Sur.

⁴⁴ Krassner, S., “Structural Causes and Regimes Consequences: Regimen as Intervening Variables”, *International Organization*, vol. 36, N° 2, 1982, p. 186; citado por Briceño Ruiz, *op. cit.*, p. 181.

⁴⁵ Véase Briceño Ruiz, *op. cit.*, p. 183.

⁴⁶ Véase Aldecoa, F., y Cornago, N., “El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. L, n° 1, 1998, pp. 62-64.

⁴⁷ El término “microrregiones” es un término genérico que comprende a las regiones subnacionales, entendidas como unidades político administrativas de un Estado nacional, y a las regiones fronterizas, en las que se producen “fuertes interacciones entre grupos sociales de diversos Estados Nación”. Véase Briceño, *op. cit.*, p. 178.

El preámbulo del Tratado de la UNASUR expresa la convicción de que el “proceso de construcción de la integración y la unión suramericanas es ambicioso en sus objetivos estratégicos, que deberá ser flexible y gradual en su implementación, asegurando que cada Estado adquiriera los compromisos según su realidad.

Estableciendo un paralelo con el principio de la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, se puede decir que el Tratado de la UNASUR consagra el principio de la *realización progresiva* de los compromisos inherentes a la construcción de la integración y la unión de la región. Este paralelismo no es casual, dado que los derechos económicos, sociales y culturales tienen especial relevancia en la concreción de los objetivos de ese proceso.

Lo anterior no significa que los derechos civiles y políticos pierdan terreno en los esfuerzos integracionistas en curso. El derecho a la libre circulación de las personas y el derecho a la participación ciudadana son claves para acceder a otros derechos o generar las condiciones para su realización, y las implicancias tanto económicas como sociales de los derechos calificados de civiles o políticos demuestran el valor siempre relativo de las clasificaciones de los derechos humanos, realidad que se hace más evidente aún en el marco de procesos como los que se ha examinado en este capítulo.

6.10 Una Carta Democrática Suramericana sin correlato en la relación bilateral

El 26 de noviembre de 2010, en el marco de la IV Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado, se adoptó el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre Compromiso con la Democracia⁴⁸.

Este instrumento es aplicable en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de violación del orden constitucional o “de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos” (art. 1).

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, reunido en sesión extraordinaria, está facultado para disponer, a fin de restablecer el proceso político

⁴⁸ Aprobado por ley 26.720 publicada en el Boletín Oficial del 22 de noviembre de 2011.

institucional democrático, las siguientes medidas, entre otras: a) Suspensión del derecho a participar en todos los órganos e instancias de la UNASUR y del goce de los derechos y beneficios consagrados en el Tratado Constitutivo; b) Cierre total o parcial de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, de las comunicaciones y de la provisión de energía, servicios y suministros; c) Promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales; d) Promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios de dicho Estado, derivados de acuerdos de cooperación de los que fuera parte; d) Adopción de medidas adicionales, de carácter político y diplomático (art. 4).

Conjuntamente con tales medidas, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores “interpondrán sus buenos oficios y realizarán gestiones diplomáticas para promover el restablecimiento de la democracia en el país afectado”, según lo previsto en el artículo 5 del Protocolo, que culmina diciendo que tales “acciones se llevarán a cabo en coordinación con las que se realicen en aplicación de otros instrumentos internacionales sobre la defensa de la democracia”.

Además, cuando el gobierno constitucional de un Estado miembro de la Unión considere que existe “una amenaza de ruptura o de alteración del orden democrático que lo afecte gravemente” puede recurrir al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores “a fin de dar a conocer la situación y requerir acciones concretas concertadas de cooperación y el pronunciamiento de UNASUR para la defensa y preservación de la institucionalidad democrática” (art. 6).

El Protocolo constituye una *Carta Democrática Suramericana* que permite actuar en el plano regional, independientemente de las medidas que se adopten en el ámbito de la OEA en cumplimiento de lo previsto en la Carta de la Organización (art. 9) y en la Carta Democrática Interamericana (arts. 17 a 22).

Con la mira puesta en la relación entre Argentina y Chile, es válido plantear si no debiera instrumentarse, a nivel de los mecanismos institucionales de esa relación,

alguna respuesta en defensa del sistema democrático, aun cuando la amenaza o el quebrantamiento sucedan fuera del estricto marco de la relación bilateral.

De lo contrario, la afirmación de la existencia de una comunidad de valores entre las sociedades y los gobiernos de ambos Estados en lo que se refiere a la defensa del sistema democrático, contenida en el preámbulo del Tratado de Maipú, y el objetivo de fortalecer los valores democráticos compartidos por las respectivas sociedades, expresamente consagrado en tal instrumento, se convierten en retórica pura cuando la sociedad principalmente afectada es la de algún otro país de la región.

6.11 Zona de paz suramericana y cultura de paz

En la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en San Carlos de Bariloche el 28 de agosto de 2009 se aprobó una declaración conjunta, Declaración de Bariloche, dejando constancia de la decisión de fortalecer a Suramérica como zona de paz y de “reafirmar que la presencia de fuerzas armadas militares extranjeras no puede, con sus medios y recursos vinculados a objetivos propios, amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia la paz y la seguridad de la región”. La Declaración se originó tras el conflicto entre Colombia y Venezuela, motivado por la presencia de tropas estadounidenses en bases militares colombianas.

En la Declaración de Lima (2011), del Consejo de Defensa Suramericano, se reafirmó la decisión de consolidar la región como zona de paz, y avanza la elaboración del Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación de la UNASUR.

La integración regional suramericana se fortalece con este tipo de acciones, que vienen a convalidar los esfuerzos de la sociedad civil internacional por lograr el reconocimiento del derecho humano a la paz a través de un instrumento aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Por lo demás, tales acciones de la UNASUR expresan la cultura de paz que Argentina y Chile se han comprometido a afianzar a través del cumplimiento del Tratado de Maipú.

6.12 Nuevos desafíos para la UNASUR y el proceso argentino-chileno

Se dice que la UNASUR es en la actualidad “el ámbito más idóneo para resolver controversias entre los Estados suramericanos”⁴⁹. En este sentido, se da como ejemplo la celeridad con que se han resuelto los conflictos entre Venezuela y Colombia, que contrasta con el largo tiempo que transcurrió entre el momento de la presentación de la demanda en el caso de las *Pasteras* (Argentina v. Uruguay) y el dictado de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia⁵⁰.

Con respecto a la destitución del presidente Lugo, producida el 23 de junio de 2012 en abierta violación del derecho de defensa y el sistema democrático, la respuesta de la UNASUR ha sido también rápida. El 29 de junio decidió suspender a Paraguay del derecho a participar en los distintos órganos de la Unión, mientras que ese mismo día el MERCOSUR resolvió una medida similar hasta tanto se restablezca el orden democrático en dicho país.

En contraste con tal reacción, ni en la Reunión Binacional de Ministros de Argentina y Chile que tuvo lugar en noviembre de 2012 ni en las reuniones posteriores a junio de ese año de los Comités de Integración en que participan delegaciones de ambos países hubo pronunciamientos de condena.

Antes del episodio de Paraguay, la UNASUR había actuado con celeridad cuando, a través de la Declaración de Buenos Aires sobre la situación de Ecuador, del 1 de octubre de 2010, condenó el intento de golpe de Estado en ese país, expresó la necesidad de que los responsables del intento golpista fueran juzgados y condenados y reafirmó el compromiso con la preservación de la institucionalidad democrática, el Estado de Derecho, la paz social y el respeto a los derechos humanos, recordando que tales son las condiciones de la integración regional.

Entre los desafíos que la UNASUR tiene por delante “puede mencionarse el de lograr un mayor involucramiento de los ciudadanos en el proceso de integración suramericano y en la creación y consolidación de una identidad y ciudadanía suramericana, lo que se puede lograr a través del reconocimiento progresivo de

⁴⁹ Rey, *op.cit.*, p. 154.

⁵⁰ *Ibíd.* La demanda se presentó el 4 de mayo de 2006 y la sentencia se dictó el 20 de abril de 2010.

derechos a los nacionales de un Estado miembro residentes en cualquiera de los otros, y con la conformación definitiva del Parlamento Suramericano”⁵¹.

Un conjunto de organizaciones sociales y diversas personalidades presentaron el 25 de noviembre de 2011 un petitorio en ocasión del segundo cónclave del Consejo Económico y Financiero de la UNASUR.

En el petitorio se dice que para “concretar la integración regional como camino hacia el buen vivir de los pueblos, es fundamental que se convoque a las organizaciones sociales y populares de la Patria Grande y se incorporen sus demandas y visiones”.

El documento destaca una docena de ellas, comenzando por la siguiente: “Hay que avanzar en la transformación profunda del actual modelo de producción y consumo. Esto implica el debate acerca del rol de nuestras sociedades en dicha transformación para lograr los cambios estructurales que posibiliten una distribución equitativa de la riqueza y los costos de los procesos económicos, en equilibrio con la naturaleza. Los países de la UNASUR se encuentran en una situación favorable para dar este debate a nivel regional y poder acordar una voz y una estrategia unificada que incida en el orden global”.

El petitorio alerta, además, “sobre el peligro que los Estados involucrados intenten avanzar en la integración regional sin consolidar mecanismos permanentes de participación de la sociedad y sus organizaciones” y muestra preocupación por “la decisión de los países centrales de resolver los problemas de una crisis sistémica mediante el salvataje de los actores más beneficiados por la concentración económica, al tiempo que se aplica el ajuste y la violencia sobre las mayorías”, señalando que profundizar la integración regional y la participación democrática en cada uno de los países de la región es el único camino para enfrentar la crisis “y evitar un proceso de retroceso en las conquistas sociales, democráticas y soberanas”.

Se pone el acento, asimismo, “en la importancia de que la integración regional abra para todos los pueblos de la región y, en especial, para las mujeres, los pueblos originarios, los pueblos afrodescendientes y otras poblaciones históricamente oprimidas

⁵¹ *Ibíd.*, p. 155.

un horizonte de dignidad e igualdad, superando las dominaciones y la explotación y revirtiendo las asimetrías entre países y pueblos”⁵².

Tales desafíos y demandas valen también para el proceso que llevan adelante Chile y Argentina, ya que “estamos en un tiempo de desorden mundial que otorga la posibilidad de pensar ‘otro orden’. Eso es lo que está detrás de las discusiones oficiales en la ONU y sus agencias, en los Organismos Internacionales, o en los ámbitos de integración regional (...) Son debates que incluyen la agenda de la UNASUR, la CELAC y la integración alternativa en la región, que convoca a la opinión de los pueblos y la sociedad en su conjunto, en aras de democratizar la toma de decisiones”⁵³.

“América Latina, pobrecita, a veces tiene suerte: hoy la integración va más adelante que el debate sobre ella”, y es palpable que “la realidad concreta avanza, en un continuo proceso de ensayo y error, mientras que en paralelo circulan propuestas falsamente sistémicas. Falsamente porque, en verdad, se parecen más a abstracciones disfrazadas de teoría”⁵⁴.

6.13 La incidencia de la CELAC en la relación entre Chile y Argentina

La actividad de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se inició con la Cumbre desarrollada los días 2 y 3 de diciembre de 2011 en Caracas, Venezuela, aunque la iniciativa de crear esta nueva entidad se puso en marcha en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, que se celebró en Playa del Carmen, México, el 22 y el 23 de febrero de 2010. En ese marco, los 33 jefes de Estados y de Gobierno participantes resolvieron unificar el Grupo de Río y la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC) para “avanzar de manera decidida hacia una organización que agrupe a todos los Estados de América Latina y el Caribe”, como dice la Declaración de la Cumbre de Playa del Carmen.

La CELAC constituye un paso muy importante en la construcción de ámbitos de diálogo y cooperación de los países de la región sin la participación de Estados Unidos

⁵² El petitorio puede verse en <http://atacargentina.com.ar/leer.php/8993552>

⁵³ Gambina, *op. cit.*, p. 127.

⁵⁴ Granovsky, M., “Sintonía”, *Res Diplomática*, N° 1, agosto de 2007, p. 35.

y Canadá. “La nueva entidad debe ser capaz de relacionarse de manera eficiente y efectiva con las instancias subregionales, las cuales poseen espacios de debate político y amplios espacios de concertación para la cooperación económica, social, cultural y otras. Es decir, CELAC debe, desde el inicio, ubicarse en un plano superior de orientación -un plano político, estratégico latinoamericano y caribeño- para poder ejercer su liderazgo”⁵⁵.

En la Declaración de la Cumbre de América Latina y el Caribe, los mandatarios participantes, “resueltos a promover la sinergia y la articulación y complementariedad de acciones de cooperación entre los distintos mecanismos de integración”, manifestaron su decisión de constituir la CELAC, así como de consolidar y proyectar, a nivel global, mediante esa Comunidad, la identidad latinoamericana y caribeña con fundamento en principios como el respeto del Derecho Internacional, la igualdad soberana de los Estados, el no uso de la fuerza ni la amenaza del uso de la fuerza, la democracia, el respeto a los derechos humanos y al medio ambiente, la cooperación internacional para el desarrollo sustentable, la unidad e integración de los Estados de América Latina y el Caribe, y un diálogo permanente que promueva la paz y la seguridad regionales.

La Cumbre de la CELAC celebrada en Santiago de Chile los días 27 y 28 de enero de 2013 ha profundizado el proceso abierto en Playa del Carmen, pero antes que eso sucediera, en la declaración presidencial conjunta de marzo de 2012, los mandatarios de Chile y Argentina resaltaron el inicio de actividades de la CELAC “y sus potencialidades como foro de integración y cooperación regional”, a la vez que consideraron importante poner en práctica el Plan de Acción de Caracas, “que incorpora mandatos en ámbitos trascendentes del quehacer de la Comunidad”. Por su parte, la presidenta Cristina Fernández ofreció toda su colaboración a la presidencia *pro tempore* de Chile, según indica la declaración.

Como demuestra este documento, el clima favorable de la relación bilateral se proyecta al plano regional y los Estados cuyos territorios conforman el extremo sur del ámbito geográfico latinoamericano y caribeño comparten la voluntad política de

⁵⁵ Rojas Aravena, Francisco, “Potencialidades y desafíos de la CELAC en el contexto de un nuevo regionalismo”, *Pensamiento Propio*, N° 33, enero-junio 2011, p. 232.

apuntalar, al menos en el contexto de los Encuentros Presidenciales, la acción del nuevo bloque.

Al igual que en el caso de la UNASUR, sería prematura una referencia explícita a la CELAC en el ámbito de los Comités de Integración, habida cuenta que la Comunidad está dando sus primeros pasos y su constitución es aún más reciente que la de aquella. De todos modos, lo señalado más arriba acerca de la interpretación que admite la idea del mundo globalizado como contexto en el que se insertan los Comités, y del futuro común que espera a los pueblos argentino y chileno, habilita la inclusión de la CELAC en ese contexto.

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños no fue creada mediante tratado. Si bien el proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales (2003) contempla que éstas puedan crearse por medio de “otro instrumento regido por el Derecho Internacional” y la doctrina señala que no basta para ello un acuerdo no jurídico⁵⁶, lo cierto es que la nueva organización regional ha tenido su punto de partida en un acuerdo no jurídico. Será necesario entonces celebrar un tratado que la convierta en sujeto de Derecho Internacional y la dote de una estructura institucional.

6.14 El apoyo en torno a la cuestión Malvinas

La guerra de 1982 dejó en la sociedad argentina más de una herida que todavía sangra. Una de ellas tiene que ver con Chile, que adoptó una posición diplomática de neutralidad aparente pero tuvo activa participación a favor del Reino Unido, como recuerda Biangardi Delgado⁵⁷.

Entre 2000 y 2005 la política exterior de Argentina mostró un cambio significativo con respecto a la “política de seducción” de los malvinenses que puso en práctica el gobierno que condujo el país durante casi toda la década anterior. Este

⁵⁶ Remiro Brotóns y otros, *op. cit.*, p. 147.

⁵⁷ Véase Biangardi Delgado, *op. cit.*, p. 82. Dicho autor cita a Balza, M., *Malvinas. Gesta e incompetencia*, Buenos Aires, Editorial Atlántida, 2005, para dar cuenta de distintos hechos que revelan esa colaboración.

cambio de paradigma fue sintetizado en 2005 por el entonces presidente: “No se puede negociar de rodillas”⁵⁸.

El 10 de mayo de 2005 el Grupo de Río emitió una declaración de apoyo a la Argentina en la disputa de soberanía por las Malvinas y demás islas del Atlántico Sur que expresaba también preocupación por la inclusión de estos territorios en el Anexo II del Tratado por el que se establece una Constitución para la Unión Europea. El mismo apoyo provino de la Cumbre de Países Sudamericanos y Países Árabes (Brasilia, 2005).

Meses después, la Cumbre Iberoamericana de Madrid declaró necesario que Argentina y el Reino Unido iniciaran a la brevedad negociaciones para encontrar una pronta solución a la disputa, de conformidad con las resoluciones de las Naciones Unidas y la OEA, y con las disposiciones y los objetivos de la Carta de la ONU, “incluyendo el principio de integridad territorial”.

El Comité de Descolonización de las Naciones Unidas dejó en claro, en junio de 2007, que el derecho de libre determinación de los pueblos no puede ser invocado en los casos de Malvinas y Gibraltar, al señalar que “en el proceso de descolonización y donde no exista una disputa de soberanía, no hay otra alternativa al principio de autodeterminación, que es un derecho humano fundamental”⁵⁹.

Durante el período 2009-2012 “la pretensión británica de usufructuar las riquezas del lecho y el subsuelo marino de la plataforma continental argentina” hizo que se agudizara la tensión⁶⁰.

El 22 de febrero de 2010 la Cumbre de Países de América Latina y el Caribe apoyó de manera unánime los legítimos derechos de Argentina en la disputa por Malvinas y “los espacios marítimos circundantes”. Esta vez se sumaron los países de la Commonwealth, lo que no pasó desapercibido para la prensa británica, al igual que el apoyo de Chile en la Cumbre. Incluso, la naciente CELAC se pronunció sobre la

⁵⁸ Discurso pronunciado por Néstor Carlos Kirchner el 2 de abril de 2005 en el acto central del “Día del Veterano y los Caídos en la Guerra de Malvinas”.

⁵⁹ Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), *Anuario en Relaciones Internacionales 2007*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.

⁶⁰ Biangardi Delgado, *op. cit.*, p. 126.

exploración de hidrocarburos en el área del conflicto, subrayando que la resolución 31/49 de la Asamblea General de las Naciones Unidas insta a las partes a abstenerse de adoptar decisiones que introduzcan modificaciones unilaterales en la situación.

La Cumbre de la UNASUR realizada en Buenos Aires el 4 de mayo de 2010 sumó un nuevo apoyo a los derechos argentinos, lo mismo que la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR en San Juan, en agosto de ese año.

En esta última se aprobó el Código Aduanero, que incluye, en su artículo 179, una cláusula de salvaguarda a cuyo tenor “toda documentación comercial procedente de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y sus espacios marítimos circundantes sólo será recibida como prueba supletoria de descripción y origen de las mercaderías, sin que ello implique reconocimiento alguno de las autoridades emisoras de la documentación”.

Con posterioridad, la posición argentina recibió el respaldo de la IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Santa Cruz de la Sierra, 2010) y de la cuadragésima cumbre del MERCOSUR y Estados Asociados, realizada en diciembre de 2010, la que a su vez ratificó las declaraciones emitidas a lo largo del año por el MERCOSUR y la UNASUR y expresó una enérgica protesta por la decisión del Reino Unido de llevar a cabo maniobras militares en el archipiélago⁶¹.

En lo que respecta a la relación bilateral entre Argentina y Chile, la declaración presidencial conjunta emitida el 16 de marzo de 2012 no deja duda alguna. Consta en ella lo siguiente:

El Presidente de la República de Chile reiteró el firme respaldo de su país a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía relativa a las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y espacios marítimos circundantes. En ese contexto, la Presidenta de la República Argentina agradeció el permanente apoyo de Chile en esta cuestión tan sensible y, en particular, las manifestaciones de respaldo formuladas durante las sesiones del Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas del 21 de junio de 2011 y en la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos que tuvo lugar

⁶¹ *Ibíd.*, p. 132.

en San Salvador el 7 de ese mismo mes. Asimismo, manifestó su reconocimiento al Presidente Sebastián Piñera por la efectiva aplicación de medidas que, de conformidad con el derecho internacional y su respectiva legislación interna, se han adoptado a fin de cumplir con los compromisos adquiridos a través de las declaraciones y comunicados de la UNASUR y del MERCOSUR y Estados Asociados, para evitar contribuir a la consolidación de la ilegítima ocupación británica de los archipiélagos comprendidos en la Cuestión de las Islas Malvinas.

Según otro párrafo del documento, ambos presidentes destacaron que las medidas unilaterales adoptadas por el Reino Unido, “tales como las actuales actividades hidrocarburíferas y militares, no resultan compatibles con lo resuelto por las Naciones Unidas ni contribuyen a la solución de la disputa”, recordando el interés regional en que la prolongada disputa de soberanía “alcance cuanto antes una solución, de conformidad con las Resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas y las Declaraciones de la Organización de los Estados Americanos, del MERCOSUR y Estados Asociados, de la UNASUR y de otros foros regionales y multilaterales”. Un mes antes de que se emitiera esta declaración presidencial conjunta, Argentina denunció en las Naciones Unidas la militarización del Atlántico Sur por parte del Reino Unido.

Los ministros chilenos que asistieron a la IV Reunión Binacional de Ministros en 2012 “reiteraron el respaldo del Gobierno y del pueblo de Chile a los legítimos derechos de soberanía de la República Argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marinos circundantes”, ratificando la necesidad de que se reanuden las negociaciones a fin de encontrar a la mayor brevedad posible una solución a la disputa de soberanía de conformidad con las resoluciones de las Naciones Unidas y de la OEA⁶².

En este marco, reafirmaron las recientes declaraciones de MERCOSUR, UNASUR, CELAC y otros organismos regionales y reiteraron que los ejercicios militares del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, así como otras actividades unilaterales británicas tales como la exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables de la

⁶² Declaración de Ministros, 8 de noviembre de 2012.

Argentina son contrarias a la política de la región de apego a la búsqueda de una solución pacífica a la disputa de soberanía y vulneran las resoluciones aplicables de las Naciones Unidas.

Los ministros de Argentina, a su vez, expresaron su agradecimiento en nombre del gobierno y del pueblo “por el tradicional y valorado apoyo de la República de Chile en esta cuestión de trascendencia regional”. Efectivamente, se trata de un apoyo tradicional porque viene reiterándose en los Encuentros Presidenciales y las Reuniones Binacionales de Ministros, en particular desde que el Reino Unido ha profundizado su acción unilateral.

En la Cumbre de la CELAC de enero de 2013 el reclamo argentino recibió un nuevo respaldo a través de un Comunicado Especial sobre la Cuestión Malvinas que da cuenta de la decisión de la Comunidad de enviar una misión ante las Naciones Unidas para que el Secretario General explique el estado de sus gestiones para lograr que el Reino Unido retome las negociaciones diplomáticas. También respaldó el reclamo la Declaración de Santiago, que fue aprobada en la jornada de clausura de la Cumbre.

Por lo tanto, el apoyo de Chile a los derechos de Argentina en la disputa que mantiene con Gran Bretaña es un apoyo múltiple, pues se da en el marco de la relación bilateral y también en el MERCOSUR, la UNASUR, la CELAC, la OEA y el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas.

Se ha manifestado, incluso, en la Conferencia de la Región Sudamericana de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) realizada en Brasilia entre el 7 y el 9 de diciembre de 2009, en la que participaron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. La Conferencia aprobó por consenso la siguiente Declaración de Apoyo a la República Argentina en la Cuestión de las Islas Malvinas:

Los Representantes de los Estados de la Región Sudamericana de la OACI reafirman su respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte relativa a la Cuestión de las Islas Malvinas. Recuerdan el interés regional en que los Gobiernos de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte reanuden las negociaciones a fin de encontrar a la mayor

brevedad posible una solución justa, pacífica y definitiva de la disputa de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, de conformidad con las resoluciones y declaraciones pertinentes de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

Expresaron además, con respecto al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que la pretendida inclusión de las islas en el régimen de Asociación de los Países y Territorios de Ultramar “resulta incompatible con la existencia de la disputa de soberanía sobre dichos archipiélagos”.

Una noticia publicada en *El Mercurio* de Santiago el 5 de octubre de 2010, que informaba que el destructor británico HMS Gloucester, asignado a patrullar las aguas circundantes del archipiélago malvinense, participaría en noviembre de ese año en una exposición naval en Valparaíso, donde también habría recalado la fragata HMS Portland, que participó en 2010 en los ejercicios militares en el archipiélago que recibieron la condena de organismos regionales en los que participan Chile y Argentina, fue vista como la confirmación de las consecuencias negativas del rechazo argentino a la extradición de Sergio Apablaza Guerra⁶³.

Sin embargo, en la Cumbre de Montevideo del MERCOSUR y Estados asociados, realizada el 20 de diciembre de 2011, los países involucrados -entre ellos, Chile- asumieron el compromiso de no permitir que atraquen en sus puertos buques que utilicen la bandera del enclave colonial en las Malvinas. Luego vinieron las manifestaciones de apoyo en el marco de mecanismos institucionales de la relación bilateral Argentina-Chile y, si bien en el referéndum realizado en las Malvinas los días 10 y 11 de marzo de 2013 hubo observadores chilenos, así como uruguayos y paraguayos, los compromisos asumidos por Chile y toda la región se mantienen firmes.

Esta situación se refleja en las noticias publicadas en Santiago. *El Mercurio*, en su edición del 14 de marzo de 2013, hizo hincapié en la respuesta ante esa consulta popular: “Argentina le desconoce todo valor e insiste en sus derechos soberanos y en el cumplimiento de las resoluciones de Naciones Unidas que prescriben negociaciones

⁶³ Biangardi Delgado, *op. cit.*, p. 264.

sobre la disputa de soberanía”, agregando que “la misma reacción trasandina tendrá Latinoamérica y en particular Chile, que han respaldado férreamente la posición argentina, defendida enérgicamente por su gobierno y con amplio apoyo de su pueblo y de la región”⁶⁴.

Cabe agregar que en enero de 2013 representantes de diversas ONG chilenas manifestaron en una carta dirigida al embajador británico en Chile su solidaridad con el reclamo argentino sobre Malvinas y llamaron a respetar las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que piden a los gobiernos de Argentina y el Reino Unido que lleven a cabo negociaciones para la solución pacífica de la disputa⁶⁵.

También existe el Grupo Chileno de Solidaridad con Argentina por Malvinas, integrado por diversas personalidades como Juan Gabriel Valdés, Eduardo Rodríguez Murachi y Luis Maira, ex embajadores de Chile en Argentina, el escritor Antonio Skármeta y el dirigente socialista Jaime Gazmurri Mujica, entre otros. Integrantes del Grupo han sido recibidos por el embajador Ginés González García, quien ha manifestado el beneplácito argentino por la iniciativa.

El Grupo se ha comprometido a desarrollar acciones en diferentes partes del país, comenzando por la Tierra del Fuego chilena.

En cuanto a los Comités de Integración argentino-chilenos, uno de ellos ofrece un panorama singular en relación con la cuestión Malvinas, el de Integración Austral, porque uno de los entes territoriales que lo integran es la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. También participa Punta Arenas, puente entre las Malvinas y el continente a través de los servicios de Lan Chile, y en el Comité sesiona una Subcomisión de Temas Marítimos, en cuya agenda figuran temas como el intercambio de información sobre exigencias en materia de seguridad y protección del medio ambiente en la navegación de veleros que zarpan desde Puerto Williams, en Chile, y Ushuaia, en Argentina, con destino final a la Antártida, según el acta de la reunión de Comodoro Rivadavia de 2012. Hay además una Comisión de Pesca, Recursos Naturales y Medio Ambiente.

⁶⁴ La noticia puede consultarse en <http://www.elmercurio.com>

⁶⁵ Tales resoluciones son la 2065, de 1965, la 3160, de 1973, y la 31/49, de 1976.

A los efectos de las actividades del Comité, los actores chilenos participantes en él aceptan que el territorio sobre el que se extienden dichas actividades, o al menos se proyectan de modo potencial, comprende las islas del Atlántico Sur. Puede verse en ello un apoyo adicional, implícito pero igualmente válido, a la legitimidad de los derechos que invoca Argentina.

6.15 El apoyo en el Comité de Descolonización

El 14 de junio de 2012 el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas aprobó una resolución pidiendo a los gobiernos de Argentina y del Reino Unido que reanuden las negociaciones con miras a encontrar una solución pacífica de la controversia relativa a Malvinas.

El proyecto de resolución fue patrocinado por Bolivia, Chile, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela. Al presentarlo, el Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, Fernando Smith, señaló: “Para las naciones de América Latina y el Caribe es importante que la cuestión de las Islas Malvinas se resuelva de manera definitiva y así ha quedado demostrado en los diferentes foros que convocan a nuestros países. En todas esas oportunidades se han emitido comunicados conjuntos que recuerdan y reiteran el respaldo a los legítimos derechos argentinos en la disputa relativa a la cuestión de las Islas Malvinas”⁶⁶.

En la misma ocasión el diplomático mencionó que Chile, en su condición de presidente *pro tempore* de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, solicitó al Secretario General de las Naciones Unidas la reanudación de la misión de buenos oficios que le ha sido encomendada por la Asamblea General en busca de la solución del conflicto.

6.16 Antártida Sudamericana

La Argentina y Chile llevan adelante una estrategia conjunta en el marco del Tratado Antártico y hasta han creado un mecanismo institucional para *trabajar en equipo* en la defensa de los derechos de soberanía que reclaman en la Antártida, como

⁶⁶ Centro de Noticias ONU. Puede consultarse en <http://www.un.org>

se ha descripto en el capítulo tercero. Podría decirse que entre ambos vecinos la *bilateralización* de la Antártida, en el sentido expresado, es una realidad.

En opinión de Biangardi Delgado, “el fenómeno de continentalización que ya ha prosperado en Europa se va consolidando también en la América del Sur, al punto que ya podemos considerar al MERCOSUR un camino sin retorno que precederá en algún momento a la unidad del subcontinente” y, en el caso de la Antártida, “es necesario concebir nuestra política en forma global, imaginando primero, proyectando después y articulando finalmente una estrategia sudamericana que oponga una posición regional a las ambiciones de otros Estados, replicando una alguna medida lo realizado por el Reino Unido en la Unión Europea. Pensamos que la Antártida Sudamericana puede constituirse en una de las ideas fuerza aglutinante del proceso de integración regional”⁶⁷.

Compartimos esta opinión y entendemos que el rol de la UNASUR es igualmente importante, sobre todo por su capacidad de proyectar a toda la región el interés por la Antártida, imprescindible para hacer frente a los desafíos que vendrán. Con la UNASUR reforzando el Sistema del Tratado Antártico es aún más apropiado hablar de Antártida Sudamericana (mejor dicho, Suramericana).

La Antártida Suramericana como idea fuerza aglutinante del proceso de integración regional se hace cada vez más necesaria en vista de los hechos denunciados por Argentina en la Cumbre de CELAC de 2013. Dijo en esa ocasión el vicedecano Eduardo Zuaín, quien encabezó la delegación argentina, que la militarización de las islas Malvinas por el Reino Unido “sólo se hace para garantizar la explotación de los recursos naturales, de hidrocarburos, la emisión salvaje de licencias de pesca, el control militar del Atlántico Sur y también el control militar del acceso a la Antártida con todos los recursos naturales que allí existen”⁶⁸.

⁶⁷ Biangardi Delgado, *op. cit.*, p. 244.

⁶⁸ El vicedecano argentino expresó que hay un militar por cada tres habitantes de las Malvinas y se preguntó “si eso es para defender a los isleños”, recordando que el ministro de Defensa británico declaró que “no hay evidencia alguna de que la Argentina tenga intenciones militares o las capacidades militares para intentar retomar las islas”. La información puede consultarse en <http://www.lanacion.com.ar>

La Reunión de Administradores de Programas Antárticos Latinoamericanos (RAPAL), en la que participan Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Perú y que tiene entre sus objetivos el de propiciar la cooperación, el apoyo mutuo y el intercambio de información en asuntos de orden científico, logístico y ambiental de los países latinoamericanos con actividades antárticas para aunar y coordinar esfuerzos, es un ámbito para avanzar en aquella dirección⁶⁹.

6.17 El sentido de pertenencia a la región

Una cuestión que preocupa a más de un estudioso de la realidad regional en América Latina es el desarrollo, por algunas naciones suramericanas, de estrategias individuales de inserción comercial por medio de Tratados de Libre Comercio (TLC), campo en el que Chile figura a la vanguardia⁷⁰.

“Más allá de los resultados concretos que estos acuerdos tengan para cada uno de sus países y para el bienestar de sus sociedades, es evidente que la elección de un camino de negociación individual aleja las posibilidades de construir un espacio económico regional en toda Sudamérica”⁷¹. De allí que la diferencia sustancial entre la estrategia individual y la estrategia de los países que fundaron MERCOSUR “no es tanto con quién se firma un acuerdo comercial, sino la elección de actuar individualmente o en forma colectiva”, sumando como ventaja este último esquema el poder de negociación del bloque⁷².

Nadie discute esto, pero también es innegable que Chile tiene un pie en “lo individual” y otro en “lo colectivo” y con ambos pies se desplaza por el mundo, llevando auestas el desafío de conciliar intereses, particularmente cuando los del Norte están en conflicto con los del Sur.

⁶⁹ La RAPAL tuvo su origen en las reuniones de los Directores de los Institutos Antárticos de Chile, Argentina y Uruguay que se realizaron en los últimos años de la década de 1980. Puede consultarse en <http://www.rapal.org.ar>

⁷⁰ Véase Vázquez, F. y otros, *Integración o dependencia. Diez tesis sobre el presente de América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Continente, 2012, pp. 59-64.

⁷¹ *Ibíd.*, p. 64.

⁷² *Ibíd.*

El pie chileno en el terreno de lo colectivo regional -asentado en la UNASUR, la CELAC, la ZICOSUR y, en menor medida, el propio MERCOSUR- es el que se apoya con más firmeza en las dimensiones de la integración que van más allá de lo económico y pueden incidir en la mejora de la calidad de vida de los pueblos de un modo más directo y palpable. Y es allí donde se afianza el sentido de pertenencia a la región y a su destino.

Este sentido de pertenencia explica también el apoyo de Chile al reclamo de soberanía en el Atlántico Sur. No se trata sólo de solidarizarse con el país vecino sino de transmitir un mensaje inequívoco frente a la sociedad internacional. Los recursos naturales de la región ya no están disponibles para potencias extracontinentales que siguen actuando, en pleno siglo XXI, con la lógica colonialista del pasado.

Desde otro ángulo, una de las virtudes de la UNASUR “fue incorporar una perspectiva regional como sustento conceptual para el desarrollo nacional”, lo que se traduce en el “hecho de comprender que las necesidades de cada país pueden ser saldadas con la asistencia de sus vecinos, una idea que puede sonar obvia, pero que ha sido poco practicada”⁷³.

Esta perspectiva también refuerza el sentido de pertenencia a la región, que en el caso de los pueblos beneficiados adquiere las características de un sentimiento de pertenencia que potencia las posibilidades de construcción de una identidad suramericana.

⁷³ *Ibíd.*, p. 66. Dichos autores señalan como ejemplo concreto de ello la construcción del gasoducto binacional Juana Azurduy, obra que dotará de gas, proveniente de Bolivia, a “una región históricamente postergada de la Argentina” y a la vez “permitirá a Bolivia asegurarse un mercado donde colocar su principal recurso económico”.

CONCLUSIONES

La vinculación entre Chile y Argentina ha dado lugar a un proceso de cooperación, integración y complementación que se encuentra en fase de profundización a través de múltiples acciones impulsadas por los mecanismos institucionales creados desde el Tratado de Paz y Amistad de 1984.

En forma paralela, se desenvuelve una vinculación, a nivel de la gente común, que contribuye de manera decisiva a generar los lazos que fortalecen la relación bilateral vista al completo.

La combinación de ambos procesos da como resultado un proceso de construcción de sociedades nacionales y locales integradas, cooperativas y complementarias.

Para avanzar en ese camino se debe tender a una integración profunda, entendida como una integración que llegue a los pueblos más alejados de los centros donde la política exterior se decide y a los problemas que se detectan sólo a través de una mirada local.

A fin de exponer las conclusiones de este trabajo con mayor claridad, las agruparemos según el siguiente esquema: a) el rol de los entes territoriales involucrados en el proceso; b) el funcionamiento de los Comités; c) la situación de los derechos humanos; d) la concepción de la frontera común y la seguridad, y e) la percepción a nivel de los pueblos.

a) Los entes territoriales argentinos y chilenos se han ganado un lugar propio en el marco de la relación bilateral, aunque con limitaciones que hacen que su contribución al proceso de integración y cooperación no sea todo lo relevante que debería ser.

Los entes territoriales no fronterizos se han incorporado a los Comités guiados por la búsqueda de nuevas oportunidades para colocar sus productos en el mercado internacional y pensando en potenciar el turismo, fuente de ingresos muy importante, como motivación principal. Sin embargo, el hecho de formar parte de ese mecanismo los enfrenta a desafíos y compromisos que van más allá de los intereses económicos o comerciales, en particular luego de la entrada en vigor del Tratado de Maipú.

Es en el ámbito de los Comités de Integración donde las cuestiones de derechos humanos se presentan de forma más directa. Y es allí también donde las provincias, regiones y municipios, sean fronterizos o no, asumen un rol novedoso, puesto que ya no sólo deben velar por los derechos y libertades fundamentales al interior de sus respectivas jurisdicciones. Sus iniciativas y propuestas también pueden generar efectos en el plano bilateral sobre el que proyectan su acción.

En modo alguno esto significa que se produzca un desplazamiento de roles. Los Estados nacionales no dejan de ser, de cara a la sociedad internacional, los obligados al cumplimiento de las normas respectivas, tanto en el ámbito doméstico como en el de la relación bilateral, pero los entes territoriales, sin exceder el papel básicamente propositivo que tienen los Comités de Integración, están facultados a actuar como agentes promotores de derechos relacionados con la llamada “facilitación fronteriza” y de otros que trascienden el hecho fronterizo y se insertan en círculos más amplios de la actividad económica, social y cultural a ambos lados de los Andes. Pueden hacerlo por iniciativa propia o apoyando iniciativas de la sociedad civil.

Más aún, las provincias argentinas, en su carácter de componentes de un Estado federal, conservan aquellos poderes no delegados al gobierno central. Por consiguiente, tienen la posibilidad de desempeñar, en esas áreas, una actividad más amplia en pos del objetivo de mejorar la calidad de vida de los pueblos.

Ambos Estados han asumido como política de Estado todo lo relativo a la relación bilateral. Esta actitud asegura la permanencia de la voluntad de integración, al mismo tiempo que garantiza la continuidad del interés por optimizar la relación. No obstante, es menester que también los entes territoriales adopten como política de Estado su participación en los mecanismos correspondientes, para que los compromisos asumidos adquieran visos de estabilidad.

Tiene que cambiar también el discurso político de los gobernantes locales en torno al proceso binacional, para que se haga visible que a través de los Comités no sólo se busca una salida al Pacífico de la producción provincial, o la vinculación con el Atlántico en el caso de las regiones chilenas, sino formas de cooperación efectiva para avanzar en la solución de problemas comunes relacionados con la vida cotidiana de las personas que viven en las provincias y regiones involucradas.

b) La labor de los Comités de Integración es fundamental, no sólo como primer escenario de las interacciones de actores no estatales sino también como nexo entre la realidad local y los mecanismos institucionales a través de los cuales se desenvuelve la relación bilateral a nivel de los Estados nacionales.

Los Comités constituyen un nuevo espacio para fortalecer la democracia. En este sentido, la constitución de Comisiones de Diálogo Político, prevista en el Tratado de Maipú como atribución de los propios Comités, se torna cada vez más una decisión necesaria y conveniente para coadyuvar a la consolidación del proceso de integración, como pretende dicho Tratado.

Es palpable la cada vez mayor presencia de temas relativos a la dimensión humana del proceso binacional argentino-chileno que muestra la agenda de los Comités de Integración, aunque también se hace evidente que ciertos temas se incorporan en una reunión y en las actas finales de las reuniones siguientes no hay registro de que se hayan retomado. En otros casos, las delegaciones participantes fijan pautas y líneas de trabajo, pero las acciones concretas tardan en aparecer y hasta va diluyéndose el impulso inicial en la medida que decae el interés o los pedidos formulados a las autoridades que deben actuar no son atendidos con la prontitud necesaria.

Otra falencia observada es que hay Subcomisiones que se constituyen en una reunión, pero no en la siguiente. Algunas han vuelto a sesionar luego de un período de ausencia. Todas estas dificultades de funcionamiento deben superarse para que la actividad de los Comités tenga la continuidad necesaria. Además, se impone reforzar el sistema de seguimiento de su labor, previsto en el Reglamento que entró en vigor en 2011. En este sentido, son plausibles las iniciativas de seguimiento que han surgido en algunos Comités.

También se ha constatado la necesidad de una mayor coordinación y más trabajo conjunto entre las Comisiones, Subcomisiones y Mesas que integran los Comités y desarrollan una tarea complementaria.

Se impone un cambio de denominación que refleje la realidad. Así como los Comités de Frontera se convirtieron en Comités de Integración, ahora deberían

denominarse Comités de Integración y Cooperación para el Desarrollo. A su vez, una mayor divulgación de la existencia de los Comités y de su labor hará que los ciudadanos y las ciudadanas de ambos países sepan que la relación bilateral ya no es de tensión y desconfianza sino todo lo contrario.

c) La actividad de los Comités requiere la incorporación de un enfoque integral de los derechos humanos que se convierta en eje transversal del trabajo de las diferentes áreas. En todos los Comités, salvo en el de Integración Austral que ya la tiene, hace falta constituir una Comisión de Derechos Humanos que asegure que ese enfoque guíe el conjunto de actividades.

La base jurídica del proceso binacional en la etapa de profundización que transita es el Tratado de Maipú. Este instrumento no es un tratado de derechos humanos. Sin embargo, su fin es fortalecer la dimensión política, social y cultural del proceso a que se refiere, además de la conectividad física entre uno y otro territorio, y aquellas de sus disposiciones que consagran derechos integran la normativa de derechos humanos que rige en los países involucrados. Por esta vía, el derecho al desarrollo social inclusivo, el derecho a la diversidad cultural, el derecho a la equidad de género y el derecho a una cultura de paz refuerzan el catálogo de derechos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).

En el conjunto de estos nuevos derechos que el Tratado de Maipú promueve se destacan derechos económicos, sociales y culturales junto con otros que encuadran en lo que la doctrina llama derechos de solidaridad. Con respecto a los primeros, hay que recordar que los Estados tienen el compromiso de adoptar medidas para lograr progresivamente su plena efectividad, tanto a través del esfuerzo nacional como de la cooperación internacional. Precisamente, las acciones cooperativas bilaterales examinadas en este trabajo constituyen una forma de cooperación internacional que puede contribuir al logro progresivo de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Son los Comités de Integración, el Foro Binacional de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social, el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil y la Comisión

Parlamentaria Conjunta los mecanismos de la relación bilateral en los que recae el mayor peso de la protección de los derechos humanos. La labor de los Comités muestra ya avances en la materia, aunque es necesario resolver ciertas dificultades que impiden que sea más efectiva.

En este sentido, la investigación ha permitido comprobar que, salvo algunas excepciones, en los Comités no se abordan las cuestiones de derechos humanos desde la perspectiva de los instrumentos internacionales pertinentes que obligan a Argentina y Chile como Estados partes. Dado que la agenda de trabajo respectiva es elaborada por las cancillerías, es en este ámbito donde debe operarse el cambio que se manifieste en una presencia visible del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la actividad de los Comités, que deben contar con el asesoramiento técnico constante de la Dirección de Derechos Humanos de la cancillería argentina y su equivalente por el lado chileno.

La incorporación del problema de la violencia contra la mujer, incluyendo la trata de personas, es una medida positiva, y hay avances en la práctica, como las campañas de concientización y de difusión de derechos que se vienen impulsando desde los Comités y la consideración de niñas, niños y adolescentes entre las personas más vulnerables a la trata. Además, el intercambio de información, ideas y experiencias que tiene lugar en las reuniones contribuye al cumplimiento de una de las obligaciones previstas en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Sin embargo, existe déficit al menos en tres puntos: a) no en todos los Comités sesiona una Mesa o Comisión de Género. Agua Negra, El Pehuenche y Las Leñas no la tienen; b) no existe un enfoque integral de los derechos de las mujeres, y c) en materia de trata de personas no se trabaja todavía en medidas para hacer visible la acción negativa del cliente.

Es imprescindible que todos los Comités cuenten con una Mesa o Comisión de Género, así como ampliar la agenda de trabajo para resolver los restantes déficits constatados. De lo contrario, el objetivo de lograr la equidad de género, previsto en el Tratado de Maipú, no podrá alcanzarse en plenitud.

En materia de pueblos indígenas, si bien existen iniciativas que se han llevado a la práctica o están en vías de concreción en todos los Comités, como la creación de una Subcomisión de Pueblos Originarios en el seno de la Comisión de Derechos Humanos, Mujer e Igualdad de Oportunidades del Comité de Integración Austral, es imperioso avanzar hacia una participación más efectiva y plena de quienes no pueden estar ausentes en la formulación de propuestas y la planificación de acciones sobre asuntos que les conciernen.

En este sentido, se impone la creación de una Comisión o Subcomisión de Pueblos Originarios en cada uno de los Comités, en la que participen representantes de dichos pueblos. En estos ámbitos deberán aplicarse el Convenio 169 y la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, y desde allí se promoverá la observancia de esos instrumentos en otros ámbitos.

Al crearse tales Comisiones o Subcomisiones, los pueblos indígenas tendrán además un nuevo espacio para hacer oír su voz con respecto a los compromisos legales que aún no se han cumplido y llevar al plano de la relación bilateral sus puntos de vista con respecto a lo positivo y lo negativo de las políticas implementadas en el pasado en cada uno de los dos países, buscando la superación de los problemas que aún subsisten.

En casi todos los Comités hay una Comisión de Medio Ambiente, a excepción del Comité El Pehuenche y el Comité Las Leñas, pero sólo el que agrupa a las provincias y regiones norteañas de ambos países (NOA-Norte Grande) tiene una agenda ambiental definida y precisa, con asuntos puntuales a los que prestar atención.

El Comité ATACALAR se ha colocado a la vanguardia en 2012 al acordar su Comisión de Salud compartir información y experiencias en torno al impacto de la actividad minera en la salud de la población e intercambiar información sobre los resultados de investigaciones realizadas en la materia. La inclusión del tema constituye, en sí misma, un paso adelante, sobre todo a la luz de la indiferencia que el impacto negativo de la minería a cielo abierto en la salud de los habitantes de los lugares afectados a esa actividad provoca en los estamentos de poder que no deberían desoír el clamor popular en torno al problema.

Se trata sólo de un comienzo y habrá que ver cuáles son los pasos que siguen, pero ATACALAR marca el rumbo a tomar por los restantes Comités, sin que esto signifique que la sociedad civil deba aguardar con expectativa una decidida acción de los Comités contraria a la minería a cielo abierto.

Es necesario que la educación en derechos humanos forme parte, sin más dilación, de la agenda de todas las Subcomisiones de Educación. Se precisa una recomendación en tal sentido, que surja de los Comités de Integración y sea apoyada por la Comisión Parlamentaria Conjunta.

Además, el Consejo de Políticas Educativas del Comité ATACALAR es un espacio propicio para debatir la idea y darle impulso, sin relegar por cierto el aporte de las universidades de la región y el de las cátedras binacionales existentes.

Las olimpiadas de matemáticas, que se realizan a iniciativa de varios Comités, contribuyen a mejorar el rendimiento de los alumnos de uno y otro país, pero los seminarios y talleres sobre derechos humanos son actividades que los Comités pueden organizar y llevar a la práctica de manera directa, sin necesidad de recurrir a otros estamentos. Es verdad que la esperanza de una mejor calidad de vida de ambos pueblos se incrementará si en uno y otro país la comunidad científica se hace cada vez más sólida, pero sin personas que conozcan sus derechos y estén comprometidas con un modelo de convivencia basado en tales derechos el círculo virtuoso no se completará.

Junto con ello, habría que incorporar los Objetivos de Desarrollo del Milenio a la agenda de los Comités de Integración, porque son compatibles con los objetivos del Tratado de Maipú y de la Unión de Naciones Suramericanas y su presencia en los planes y la acción de los Comités aumentaría el compromiso político de quienes participan en ese ámbito. Además, daría nuevas razones a la sociedad civil para involucrarse en el proceso.

Los juegos deportivos binacionales y las actividades culturales que se han desarrollado en el período 2005-2012 son aportes valiosos para la consolidación de una cultura de paz, objetivo primordial del Tratado de Maipú, pero estas expresiones de socialización por la paz requieren el complemento de la educación en derechos humanos, o de la “educación en y para la paz y los demás derechos humanos”, para usar

el lenguaje que utiliza la Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz, principal instrumento de referencia cuando se habla de ese derecho.

Es necesario, además, incorporar la visión del deporte como instrumento para el desarrollo y la paz, teniendo en cuenta que los juegos binacionales que vienen desarrollándose representan un ámbito donde puede actuarse con eficacia para prevenir y combatir la discriminación e inculcar valores y actitudes que contribuyan a afianzar la relación entre los pueblos.

Los Comités no pueden estar ajenos a la promoción del derecho humano a la paz y de todos los derechos ligados a la realización de éste y la erradicación de la violencia estructural. Es una tarea pendiente y un tema a incluir en los convenios de cooperación académica que se celebren en el futuro. Más aún cuando la CELAC ha manifestado apoyo a la campaña emprendida por la sociedad civil internacional, encabezada por la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en pos de la codificación del derecho humano a la paz, proceso que en este momento se lleva adelante en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Por otro lado, las Subcomisiones de Educación deben tomar la iniciativa de promover la formación en derechos humanos de los miembros de las fuerzas de seguridad que participan en las Subcomisiones de Cooperación Policial, trabajando en conjunto con estas últimas, ya que Carabineros de Chile y Gendarmería Nacional Argentina, así como las fuerzas policiales provinciales, contribuirían al acercamiento entre los pueblos, y a la lucha contra flagelos como el tráfico de drogas y la trata de personas en el marco del Estado de Derecho, si sus componentes conocieran las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales de derechos humanos que vinculan a sus respectivos países, y, en consecuencia, tuvieran en claro al hacer su trabajo la necesidad de respetar normas cuyo incumplimiento genera responsabilidad internacional.

Se hace necesario también que los magistrados y funcionarios judiciales que participan en las Subcomisiones de Cooperación Judicial estén capacitados en materia de derechos humanos y comprometidos con su promoción y protección, para convertirse en agentes multiplicadores de la integración a través del Derecho. También es imprescindible que tengan debido conocimiento de los instrumentos bilaterales y

multilaterales que generan obligaciones cuyo cumplimiento depende de los jueces, y en este sentido hay que orientar la agenda de las Subcomisiones de Cooperación Judicial.

Los logros alcanzados en materia de integración física elevan la calidad de vida de las personas que obtienen un beneficio directo del hecho de contar con acceso fluido hacia uno y otro lado de la cordillera de los Andes.

Sin embargo, los emprendimientos mineros a cielo abierto que están en marcha o en vías de concreción ponen en entredicho la voluntad política de fomentar la creación de empleo con miras a mejorar la calidad de vida de las respectivas sociedades, objetivo señalado en el Tratado de Maipú con carácter de primordial.

d) Si bien la frontera común se visualiza de manera distinta desde el Tratado de 1984, se mantiene al respecto una concepción de la seguridad todavía asociada a la seguridad nacional. En este plano no ha habido cambios sustanciales, lo cual no se compadece con la intención de profundizar los vínculos bilaterales.

Como consecuencia de esa dualidad, mientras la integración, la cooperación y la complementación se promueven bajo la visión de la frontera común como una zona de transición, intercambio e influencia recíproca, desde el punto de vista de la seguridad la misma frontera sigue jurídicamente atada a una concepción más propia del período de la Guerra Fría, hablando en términos generales, y del período en que Argentina y Chile se miraban con recelo y en el contexto de una hipótesis de conflicto.

La aplicación del concepto de seguridad humana, al centrarse en las personas y sus derechos, modificaría la visión de diversas cuestiones que todavía se perciben como amenazas, a juzgar por ciertos términos empleados en las actas de los Comités, como “seguridad territorial”, utilizado en varias actas del Comité de Integración de la Región de Los Lagos, en la sección correspondiente a la Subcomisión de Coordinación y Cooperación Policial.

Paradójicamente, la implementación de dicho concepto en la relación bilateral es algo que no se ha planteado en ninguno de los mecanismos que conforman su estructura institucional, pese a que Argentina y Chile han venido apoyándolo en el plano internacional y a que el derecho humano a la paz -apoyado por la CELAC y, por lo tanto, por ambos países- comprende el derecho a la seguridad humana.

Esto no se opone a la promoción de la seguridad ciudadana, que ha merecido atención en algunos de los Comités y que guarda relación con la noción de seguridad humana.

Se impone, entonces, revisar la legislación respectiva para adecuarla a las exigencias del nuevo enfoque de la relación bilateral, en especial la relativa a escuelas de frontera y la que prohíbe a los nacionales de los países limítrofes adquirir el dominio de bienes inmuebles, o derechos reales sobre estos bienes, en zonas fronterizas, sin perder de vista la necesidad de evitar el acaparamiento de tierras.

e) La percepción negativa que subsiste en un sector del pueblo argentino con respecto a Chile, principalmente como resabio del apoyo que el régimen de Pinochet dio al Reino Unido durante la guerra de Malvinas, hace que el esfuerzo enderezado a revalorizar la relación bilateral en cada uno de los niveles educativos esté justificado también por ese motivo. Lo mismo puede decirse de la imagen negativa de cierto sector del pueblo chileno con respecto a Argentina.

En la medida que los estudiantes de todos los niveles conozcan y valoren las ventajas de la integración y la cooperación, el progreso institucional y normativo alcanzado y los beneficios de una cultura de paz y de respeto de los derechos humanos, la mirada positiva de un pueblo con respecto al otro aumentará y a la vez irán desapareciendo las expresiones de xenofobia, discriminación e intolerancia que aún perduran. El conocimiento y el entendimiento recíprocos de ambas sociedades dependen de lo que se haga en el plano de la educación, y en este aspecto hay iniciativas plausibles en más de un Comité.

Hay que adecuar el material de estudio a la realidad de la relación bilateral. Una visión diferente de la historia y la geografía, que haga hincapié en todo lo que une a ambos pueblos, influirá en gran medida en la valoración de las dimensiones que humanizan la integración y la cooperación. También en este aspecto se han constatado aportes importantes provenientes de los Comités.

Cuando los mapas escolares dejen de mostrar a Chile y Argentina como países que se dan la espalda y los muestren como territorios conectados entre sí, sin una

división tajante, habrá llegado el momento de decir que la integración también se percibe en las aulas.

Por su parte, las Subcomisiones o Mesas de Universidades están en condiciones de sumar espacios y actividades para propender a aquel conocimiento y entendimiento, así como al conocimiento del proceso binacional en todas sus dimensiones. Esto viene sucediendo, aunque sin la suficiente profundización en lo que respecta a la inserción de los derechos humanos, como un todo indivisible e interdependiente, en ese proceso.

Una medida conveniente será la de incluir el estudio del proceso argentino-chileno en el programa de asignaturas relacionadas con la integración, que se dicten en las carreras de grado existentes en las Universidades de las provincias y regiones participantes, así como en las carreras de postgrado. A las Subcomisiones o Mesas de Universidades les incumbe propiciar esa medida.

Por cierto, el apoyo de Chile al reclamo argentino de soberanía en las Malvinas, tanto en el marco de la relación bilateral como en otros ámbitos, aporta positivamente para mejorar en el pueblo argentino la imagen del país vecino, si bien muchas personas saben que aquel gesto inamistoso es atribuible al gobierno dictatorial que entonces regía los destinos de Chile.

La integración de los pueblos de las zonas fronterizas ya es una realidad en más de un sentido. Hay que profundizarla y llevar la integración y la cooperación hacia los demás espacios.

Por último, la dimensión humana del proceso binacional se ha fortalecido desde que el Tratado de Maipú permite a los Comités de Integración trabajar en asuntos que hacen a la integración política, social y cultural de una manera más amplia y efectiva. Al cabo de varios años de vigencia del Tratado pueden contabilizarse logros como la creación de nuevos espacios para el debate, la concientización y el trabajo compartido en pos de la solución de problemas comunes.

En contraposición, una de las debilidades más notorias que exhibe el proceso analizado es que todavía está pendiente el objetivo de la libre circulación de personas, pero forzoso es decir que los Comités insisten en la necesidad de avanzar sin más demora en la consecución de ese objetivo y que el Comité de Integración Austral ha

concretado parcialmente la meta, en lo que concierne a territorios comprendidos en su ámbito de competencia.

La preocupación esencial de los mecanismos institucionales de la relación bilateral ha de ser la de preservar todos los derechos que están en juego, evitando que algunos de ellos resulten afectados, incluso postergados, al priorizarse la realización de otros. Tal es el principal desafío que tiene por delante el proceso binacional argentino-chileno si su máxima aspiración es, como sostienen los instrumentos que constituyen su base jurídica, la integración de los pueblos y el mejoramiento de su calidad de vida.

APÉNDICE

Tratado de Maipú de Integración y Cooperación Entre la República Argentina y la República de Chile

La República Argentina y la República de Chile, en adelante denominadas “las Partes”,

Teniendo presente el Tratado de Paz y Amistad entre la República Argentina y la República de Chile, suscrito el 29 de noviembre de 1984, marco referencial y permanente de la sólida relación entre ambos Estados.

Reconociendo igualmente la importancia de los demás acuerdos vigentes, que conforman la base jurídica de la vinculación bilateral.

Considerando los lazos de hermandad entre la Argentina y Chile, reforzados por las gestas históricas comunes, el legado de valores compartidos, las manifestaciones de una cultura propia, la vecindad geográfica y la afinidad entre sus habitantes, todo lo cual sienta las bases destinadas a profundizar y consolidar las relaciones bilaterales existentes y su proyección hacia un futuro promisorio para las Partes.

Destacando la comunidad de valores existentes entre las sociedades y los Gobiernos de ambos Estados en lo que se refiere a la defensa del Sistema Democrático; la Promoción y Protección de los Derechos Humanos; la consagración de la Justicia Social, como instrumento idóneo para construir una sociedad solidaria con equidad social y de género; la preservación del medio ambiente y la búsqueda de un desarrollo sustentable.

Considerando que el desarrollo y la dimensión de las relaciones bilaterales en las últimas dos décadas han dado origen a la creación de múltiples mecanismos que han fortalecido los históricos lazos de amistad y de hermandad entre las Partes.

Conscientes de la necesidad de perfeccionar la estructura institucional existente, dando un renovado impulso y reorientación al trabajo que se desarrolla en el marco de ella.

Entendiendo que de esta manera ambos Estados lograrán un aprovechamiento más eficaz de los mecanismos y de sus recursos humanos y materiales disponibles, con

el fin de atender las crecientes demandas y retos que plantea el desarrollo social y cultural de sus habitantes.

Valorando los importantes progresos alcanzados en la interconexión de sus territorios y en el conocimiento y entendimiento recíproco de sus sociedades.

Subrayando la importancia de las relaciones económicas y comerciales bilaterales, cuyo incremento y profundización permanente constituyen instrumentos primordiales en la búsqueda del desarrollo y la complementariedad económica entre las Partes.

Reconociendo la relevante labor desarrollada por la Comisión de Cooperación Económica e Integración Física, así como de las demás Comisiones, Subcomisiones y Grupos de Trabajo de carácter binacional, que han trabajado en forma consistente con los fines antes enunciados.

Resaltando la importante actividad realizada a lo largo de más de dos décadas por los Comités de Frontera, hoy Comités de Integración, en materia de cooperación e integración fronteriza y la gradual incorporación a los mismos de diversos actores de la sociedad civil, que refleja la valoración de esos foros por las comunidades involucradas.

Reafirmando que el sistema internacional presenta oportunidades y desafíos para nuestros Estados, que pueden ser mejor abordados y aprovechados a través del trabajo conjunto.

Declarando que el presente Tratado constituye una iniciativa tendiente a reforzar y continuar promoviendo el proceso de cooperación e integración entre la Argentina y Chile, así como un instrumento para responder al compromiso de elevar la calidad de vida y la dignidad de sus habitantes.

Acuerdan:

Capítulo I

OBJETIVOS

Artículo 1

Los objetivos primordiales del presente Tratado son:

- a. Profundizar la relación estratégica bilateral;
- b. Fortalecer los valores democráticos compartidos de sus sociedades;
- c. Impulsar acciones conjuntas para dar una orientación renovada a las iniciativas y proyectos bilaterales, especialmente aquellos que tienen mayor coincidencia o afinidad con las respectivas agendas sociales;
- d. Favorecer acciones, tanto de los Gobiernos nacionales de las Partes, como de las provincias argentinas y las regiones chilenas, tendientes a profundizar la cooperación, la integración y la complementación entre ambos Estados;
- e. Trabajar en forma conjunta para la consolidación de una cultura de paz e integración, sobre la base de visiones culturales y sociales comunes, que promueva un legado compartido para las futuras generaciones, mediante una labor mancomunada respecto de los sistemas educativos, las instituciones culturales, deportivas, sociales y los medios de comunicación;
- f. Impulsar la confluencia de inversiones, intereses sociales, económicos y comerciales destinados a afianzar, profundizar la integración y fomentar la creación de empleo, con miras a lograr una mejor calidad de vida de sus sociedades;
- g. Intensificar las acciones tendientes a mejorar y ampliar la conexión física entre los territorios de cada una de las Partes, mediante la promoción y realización conjunta o coordinada de obras de infraestructura en materia de energía, transporte y comunicaciones;

- h. Continuar promoviendo la cooperación e integración en el área de defensa, intensificando el diálogo bilateral en materia de seguridad internacional, desarme y no proliferación;
- i. Fortalecer la participación de las regiones chilenas y las provincias argentinas en el proceso de integración binacional, mediante el apoyo a las instituciones y foros que favorezcan la confluencia de intereses y la profundización de los vínculos entre ellas;
- j. Favorecer la participación de organizaciones del sector privado y de la sociedad civil en el proceso de integración y cooperación bilateral;
- k. Reforzar la coordinación existente entre las autoridades locales de ambos Estados en espacios ampliados que agrupen a provincias argentinas y regiones chilenas vinculadas por su vecindad y complementariedad natural;
- l. Adoptar medidas conjuntas tendientes a favorecer la circulación y residencia de nacionales en el territorio de ambas Partes;
- m. Establecer medidas y armonizar las respectivas legislaciones en beneficio de los migrantes de ambos Estados, para asegurar su situación previsional de manera satisfactoria.

PROTOCOLOS COMPLEMENTARIOS

Artículo 2

En prosecución de los objetivos estipulados en el Artículo 1 y en el marco del presente Tratado, las Partes podrán celebrar Protocolos Complementarios referidos a materias específicas.

Capítulo II

MECANISMOS INSTITUCIONALES

Artículo 3

Para cumplir los objetivos del presente Tratado, las Partes dispondrán de los siguientes mecanismos bilaterales:

- a. Encuentros Presidenciales;
- b. Reunión Binacional de Ministros,
- c. Sistema de Consultas Permanentes de los Ministerios de Relaciones Exteriores;
- d. Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física;
- e. Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas;
- f. Comisión Parlamentaria Conjunta;
- g. Comités de Integración.

ENCUENTROS PRESIDENCIALES

Artículo 4

Los Encuentros Presidenciales, instancia política máxima de los mecanismos institucionales, definirán los lineamientos generales de la relación bilateral, con especial énfasis en la integración binacional. Tendrán una periodicidad anual y se reunirán, alternadamente, en el territorio de cada una de las Partes.

REUNIÓN BINACIONAL DE MINISTROS

Artículo 5

La Reunión Binacional de Ministros de ambos Gobiernos será coordinada y presidida por los Ministros de Relaciones Exteriores. La periodicidad de las reuniones será anual y en ellas se evaluará el desarrollo del proceso de integración binacional y se adoptarán

las medidas necesarias para alcanzar los objetivos estipulados en este Tratado y para cumplir las directrices de los encuentros presidenciales.

SISTEMA DE CONSULTAS PERMANENTES DE LOS MINISTERIOS DE RELACIONES EXTERIORES

Artículo 6

Los Ministerios de Relaciones Exteriores de las Partes mantendrán el sistema de consultas permanentes, independientemente de los encuentros establecidos en el Artículo anterior, donde propiciarán, entre otras materias de interés común, la coordinación de posiciones comunes en foros internacionales.

COMISIÓN BINACIONAL DE COOPERACIÓN ECONÓMICA E INTEGRACIÓN FÍSICA

Artículo 7

La Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física, en virtud de las facultades que le corresponden de acuerdo con el Artículo 12 del Tratado de Paz y Amistad de 1984, continuará impulsando, entre otros temas, las relaciones bilaterales políticas, sociales, educativas, culturales, científicas, tecnológicas, ambientales, de cooperación, de defensa y aquellas obras de infraestructura relativas a la interconexión física entre los dos Estados; los cursos de acción impulsados por los Comités de Integración y la vinculación entre las provincias argentinas y regiones chilenas y entre las sociedades civiles de las Partes.

Artículo 8

La Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física es presidida por el Secretario de Relaciones Exteriores de la Argentina y el Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile e integrada por representantes de los ministerios y organismos públicos de las Partes, relacionados con las materias propias de competencia de la Comisión, cuando al naturaleza de los temas considerados demande su participación.

Las Partes, por medio de un Acuerdo por canje de notas, procederán a actualizar el Reglamento de la Comisión.

Artículo 9

La Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física se reunirá anualmente, en forma alternada, en el territorio de las Partes, a los fines de, entre otras materias, evaluar integralmente la dinámica del proceso de integración.

COMISIÓN BINACIONAL DE COMERCIO, INVERSIONES Y RELACIONES ECONÓMICAS

Artículo 10

La Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas, establecida por el “Memorándum de Entendimiento entre la República Argentina y la República de Chile para la Creación de la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas”, suscrito el 4 de diciembre de 2008, es la instancia bilateral de más alto nivel en materia de comercio, inversiones y relaciones económicas.

Además de las atribuciones previstas en el citado Memorándum de Entendimiento, realizará el seguimiento y la evaluación de las relaciones bilaterales en materia económica, comercial, de inversiones, transporte automotor y aerocomercial, comunicaciones, turismo, zonas francas y explotación de recursos minerales y otras que pudieran derivarse del presente Tratado. Asimismo, examinará las iniciativas, propuestas y recomendaciones de los Comités de Integración en materia económica.

Artículo 11

La Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas es coordinada por el Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina y por el Director General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Artículo 12

La Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física y la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán elaborar informes sobre situaciones especiales

y presentarlos a la consideración de los Encuentros Presidenciales o de la Reunión Binacional de Ministros.

COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA

Artículo 13

La Comisión Parlamentaria Conjunta Argentino-Chilena constituye un mecanismo representativo de los respectivos Congresos Nacionales destinado a contribuir en el marco de sus competencias al fortalecimiento de la relación bilateral teniendo en consideración los Objetivos del presente Tratado.

Artículo 14

En conformidad con lo dispuesto en el Artículo precedente, la Comisión Parlamentaria Conjunta podrá:

- a. Coadyuvar a consolidar la integración entre las Partes, mediante la promoción y el fortalecimiento de acciones comunes destinadas a preservar el sistema democrático de gobierno, el respeto a los derechos humanos y el estado de derecho;
- b. Apoyar las recomendaciones y planes que hayan sido elaborados por los Comités de Integración;
- c. Elevar a los respectivos Cuerpos Legislativos las sugerencias de armonización de las legislaciones internas de las partes en ámbitos relevantes para la integración bilateral;
- d. Recomendar iniciativas tendientes a fortalecer la cooperación internacional para la consideración por los Encuentros Presidenciales, el Gabinete Binacional para la Integración, la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física y la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas.

COMITÉS DE INTEGRACIÓN

Artículo 15

Los Comités de Integración constituyen foros de encuentro y colaboración entre los sectores público y privado de las provincias argentinas y regiones chilenas para promover la integración en el ámbito subnacional, con el apoyo de los organismos nacionales, provinciales, regionales y municipales.

Serán coordinados por los correspondientes Ministerios de Relaciones Exteriores a través de los organismos pertinentes, con la participación de los Cónsules respectivos, de acuerdo con las funciones que les asigna el Reglamento de los Comités de Integración, y de los responsables específicos de cada Embajada.

Artículo 16

En los Comités de Integración podrán participar voluntariamente las provincias argentinas y las regiones chilenas, conforme a la compatibilidad de sus aspiraciones e intereses.

Artículo 17

Los Comités de Integración tienen como objetivos principales la facilitación fronteriza; el desarrollo y coordinación de planes de infraestructura, comunicación y transporte, especialmente aquellos proyectos de integración bioceánica que beneficien a las provincias argentinas y regiones chilenas; la elaboración de proyectos productivos conjuntos; la promoción de proyectos de turismo; el impulso de la vinculación y cooperación académica; el fomento de actividades compartidas de promoción de exportaciones e inversiones; la cooperación y complementación en las políticas de protección social, de salud y de equidad de género; así como todas aquellas acciones que impulsen el desarrollo sustentable de las provincias y regiones de ambos Estados.

Artículo 18

Las provincias argentinas y las regiones chilenas, a través de sus órganos representativos, actuando en forma conjunta en el seno de los Comités de Integración, podrán proponer a la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física y a la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas

iniciativas específicas en el marco establecido por el presente Tratado y por los Acuerdos vigentes entre las Partes.

Los Comités de Integración podrán impulsar, entre otras, las siguientes actividades de cooperación destinadas al área geográfica de su competencia:

- a. Favorecer el diálogo entre los representantes de las entidades locales de cada una de las provincias argentinas y regiones chilenas con el propósito de mejorar la calidad de vida de sus habitantes. En este plano, los Comités de Integración constituyen mecanismos que apoyan y refuerzan las iniciativas vinculadas con el respeto y protección de la identidad cultural, derechos humanos, migraciones, inserción laboral, seguridad, justicia y educación.
- b. Proponer acuerdos para la constitución de circuitos turísticos integrados, y su posterior promoción a nivel nacional e internacional.
- c. En materia de Justicia y Seguridad, recomendar medidas que faciliten la colaboración de las fuerzas de seguridad pública en la prevención y lucha contra el delito, coordinadas con las autoridades nacionales de las Partes.
- d. En lo que respecta a materias educativas, los Comités de Integración podrán propiciar acuerdos complementarios, especialmente en cuanto a planes de estudios, formación conjunta de recursos docentes, intercambio de estudiantes, planes de investigación e innovación tecnológica, publicaciones y actividades artísticas y culturales.
- e. En el campo de la salud, impulsar acuerdos complementarios para la integración de los planes sanitarios regionales, la complementariedad de las infraestructuras sanitarias y la utilización de recursos y servicios, a fin de mejorar la atención médica de sus habitantes.
- f. En el área económica, promoverán acciones de complementación y desarrollo industrial, e inversiones, en sectores prioritarios para el desarrollo de las provincias argentinas y regiones chilenas. En esta perspectiva, se podrá convocar a las cámaras empresariales locales y binacionales, dando especial énfasis a la asociación entre pequeñas y medianas empresas de los dos Estados.

- g. En lo que respecta a la facilitación fronteriza, los Comités de Integración podrán recomendar la ejecución de obras de infraestructura, la aplicación de medidas aduaneras, migratorias y fito-zoo sanitarias, para perfeccionar el funcionamiento de los pasos fronterizos entre los territorios de las Partes respecto al tránsito de personas, vehículos y bienes.
- h. Promover, en coordinación con las autoridades nacionales, la protección de l medioambiente y de los recursos naturales compartidos.

Artículo 19

Los Comités de Integración podrán prever la constitución de comisiones de diálogo político, integradas por representantes de las Legislaturas provinciales argentinas y de los Consejos regionales chilenos, para el fortalecimiento de sus instituciones locales, y coadyuvar, en el marco de sus competencias específicas, a la consolidación de una sociedad democrática y del proceso de integración social y económica binacional.

Artículo 20

Los Comités de Integración podrán constituirse por una o más provincias o regiones. Ambas Partes acordarán en un plazo no superior a un (1) año un nuevo reglamento General para el funcionamiento de los Comités de Integración. Este Reglamento contemplará el establecimiento de comisiones y grupos especiales con competencia específica en determinados temas a nivel regional.

Artículo 21

En el primer bimestre de cada año, los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores elaborarán el calendario anual y las agendas de los Comités de Integración. Asimismo, realizarán a fin de cada año una evaluación del estado de avance de las recomendaciones adoptadas, sobre la base de los informes de los Comités de Integración, para consideración de los Mecanismos Institucionales contemplados en el presente Tratado.

DISPOSICIONES ESPECIALES

Artículo 22

Las Partes acuerdan que el Grupo de Trabajo Bilateral de la Fuerza de Paz Conjunta Combinada “Cruz del Sur”, creado por el Memorando de Entendimiento firmado el 4 de noviembre de 2006 por los Ministros de Defensa de ambos Estados, continúe desempeñando su rol de coordinación y avance hacia la concreción de un mecanismo binacional de dirección política de este emprendimiento de cooperación militar por la paz. Las Partes consideran a “Cruz del Sur” una de las muestras más representativas del grado de profundidad que ha adquirido la integración entre ambos Estados.

Artículo 23

Las Partes acuerdan que el Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno (COMPERSEG), creado por el “Memorándum de Entendimiento entre la República Argentina y la República de Chile para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad de Interés Mutuo”, firmado el 8 de noviembre de 1995, y el Mecanismo de Consultas de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de ambos Estados, seguirán aplicándose en sus respectivas esferas de acción fortaleciendo a tal efecto los canales de comunicación entre sus instituciones competentes.

Artículo 24

En virtud de lo previsto en el Artículo 1, inciso g) y en Artículo 2 del presente Tratado, las Partes priorizan la celebración de protocolos complementarios específicos a este Tratado, relativos a la realización de aquellos proyectos de infraestructura de transporte vial y/o ferroviario que consideren de interés estratégico para el proceso de integración binacional.

Con ese objetivo, las Partes podrán crear Entidades Binacionales de carácter público. Las Partes convendrán la estructura jurídica, la composición y las competencias de dichas Entidades, las que, entre otras materias, podrán llevar adelante los procedimientos necesarios para la realización de los estudios técnicos, la elaboración de la documentación para la contratación de los trabajos, la construcción de las obras y su administración y operación posteriores.

Artículo 25

Teniendo presente que la libre Circulación de Personas constituye un objetivo fundamental del proceso de integración, las Partes establecen, mediante un Protocolo Complementario, de conformidad con el Artículo 2 del presente Tratado, un Grupo Especial de Trabajo, integrado por las autoridades nacionales competentes y coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambas Partes destinado a la adopción de un proyecto de Acuerdo General sobre Libre Circulación de Personas, con miras a la plena operatividad del objetivo previsto en el Artículo 1, inciso l).

Artículo 26

Sin perjuicio de la labor del Grupo Especial de Trabajo para alcanzar un proyecto de Acuerdo General sobre Libre Circulación de Personas, las Partes avanzarán a través de sus organismos competentes en el desarrollo de iniciativas tendientes a la libre circulación, en ámbitos tales como la cooperación migratoria, el control integrado de fronteras, la facilitación aduanera y el mejoramiento de la infraestructura fronteriza, entre otros.

Capítulo III

MECANISMOS COMPLEMENTARIOS PARA LA INTEGRACIÓN BINACIONAL

Artículo 27

El Consejo Empresarial Binacional Permanente, creado por el Acuerdo Interinstitucional del 17 de octubre de 2005, e integrado mediante una representación nacional equitativa de las organizaciones empresariales de los dos Estados, podrá formular recomendaciones a la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas, destinadas a impulsar la integración en el área de su competencia.

Artículo 28

Las Partes acuerdan la creación de un Foro Binacional de “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social” conformado por representantes de los Ministerios de Trabajo de ambos países con miras a profundizar el intercambio, cooperación e

integración en las materias señaladas. Dicho foro propiciará la participación consultiva de las organizaciones de trabajadores y empleadores en un marco de diálogo social amplio.

Artículo 29

Las Partes propiciarán la creación de un Consejo Consultivo representativo de la sociedad civil a fines de fomentar su participación activa en el proceso de integración binacional.

Capítulo IV

COOPERACIÓN BINACIONAL

Artículo 30

La Cooperación Binacional estará destinada a:

- a. Definir e impulsar programas, proyectos y actividades de cooperación bilateral en el marco del Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica del año 1994 y demás Acuerdos vigentes.
- b. Continuar impulsando la cooperación con terceros países como mecanismo para promover, coordinar y ejecutar programas y proyectos de cooperación de interés para ambos Estados en el ámbito de la cooperación geográfica Sur-Sur y de la cooperación triangular.
- c. Promover y efectuar el seguimiento de las instancias de cooperación descentralizada existentes entre las Partes, de conformidad con la organización política interna de cada una de ellas.

Artículo 31

Las Partes, con el fin de facilitar y consolidar las iniciativas de cooperación enunciadas en el Artículo precedente, adoptarán en forma progresiva las siguientes acciones:

- a. Impulsar y organizar visitas recíprocas de funcionarios de alto nivel de los Gobiernos nacionales, de las provincias argentinas y de las regiones chilenas para fortalecer el conocimiento y el diálogo sobre temas de interés común.
- b. Propiciar la apertura en sus respectivos territorios de centros que representen a las provincias argentinas y a las regiones chilenas con el fin de promover la actividad turística con énfasis en el turismo social integrado, las actividades económico-comerciales tendientes a la integración productiva, el intercambio cultural y deportivo, la oferta educativa, entre otros objetivos, que afiancen la integración.
- c. Favorecer el hermanamiento entre ciudades y localidades de los dos Estados, a través del intercambio de experiencias de gobierno, economía, educación y cultura u otros temas de interés común para la administración municipal.
- d. Fomentar políticas para preservar y revitalizar el patrimonio histórico-cultural, incluyendo el patrimonio inmaterial, promoviendo la armonización de las normas aplicables y su efectiva ejecución en materia de recuperación de bienes culturales obtenidos y/o comercializados ilícitamente, así como la coordinación entre autoridades migratorias, aduaneras y de seguridad de Las Partes, sobre la base de los acuerdos bilaterales y multilaterales vigentes.

Capítulo V

COOPERACIÓN ACADÉMICA

Artículo 32

Las Partes reiteran la importancia de la participación de las instituciones de estudios superiores en el proceso de integración, instándolas a continuar promoviendo acuerdos entre las universidades públicas y privadas, con el objeto de:

- a. Incentivar el intercambio de experiencias e información entre las autoridades educativas universitarias que permitan concretar proyectos de desarrollo e innovación científica y tecnológica de interés común.
- b. Facilitar el intercambio de especialistas y del material bibliográfico existente.

- c. Establecer un sistema de pasantías e intercambio de docentes y estudiantes de carreras universitarias.
- d. Ofrecer curso de postgrado compartidos y organizar seminarios y conferencias comunes u otras modalidades que las universidades acuerden entre sí, como también en el marco de las propuestas que efectúen los Comités de Integración.

Artículo 33

Las Partes acuerdan coordinar en forma gradual y progresiva la cooperación y el trabajo conjunto de las academias nacionales, con el objeto de elaborarlas bases de proyectos globales de investigación y colaboración dirigidos a la consolidación cultural científica.

Capítulo VI

COOPERACIÓN EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Artículo 34

Las Partes continuarán trabajando en el campo de la cooperación científica y tecnológica en áreas prioritarias sobre la base de las siguientes acciones:

- a. Creación de una red conjunta de centros de estudios, investigación y de transferencia tecnológica y la promoción de la ciencia y la tecnología.
- b. Ejecución de proyectos conjuntos de investigación, desarrollo e innovación científico-tecnológica, incluyendo seminarios y cursos de postgrado de formación académica.
- c. Articulación de una estrategia común para la creación de políticas e instrumentos comunes en materia de ciencia, tecnología e innovación a través del intercambio de buenas prácticas y la formación de recursos humanos.
- d. Establecimiento de acciones conjuntas en materia de divulgación y valoración de la ciencia y de la tecnología, a través de seminarios, talleres,

congresos, foros u otras instancias que permitan la difusión y el fortalecimiento de las redes científicas y tecnológicas.

Capítulo VII

COOPERACIÓN EN MATERIA DE PRODUCCIÓN PARA LA DEFENSA

Artículo 35

Las Partes desarrollarán, en un plazo de tres (3) años, un Programa Bilateral de Cooperación en materia de producción para la Defensa, a partir de proyectos conjuntos que incluyan las áreas terrestre, naval y aeronáutica.

Artículo 36

La cooperación enunciada en los capítulos precedentes deberá ser desarrollada de conformidad con las acciones determinadas por las demás Comisiones, Subcomisiones, Comités de Integración y otros grupos mixtos binacionales, con competencia específica en cultura, educación, ciencias y tecnología, medioambiente y desarrollo sustentable que coadyuvan al proceso de integración binacional.

Las Partes podrán crear otras comisiones o grupos de trabajo, destinados a la identificación, colaboración, diálogo y desarrollo de proyectos en áreas de interés mutuo, tales como la agricultura, la pesca, la acuicultura, la silvicultura, la agroindustria, los agroalimentos, los biocombustibles, la utilización pacífica de la energía nuclear y la cooperación espacial.

Capítulo VIII

COOPERACIÓN CONSULAR

Artículo 37

Las Partes deciden incorporar al presente Tratado el principio de asistencia y protección consular mutua de sus nacionales en el territorio de terceros Estados en los cuales una de ellas no tenga representación consular. Las Partes acordarán, en el plazo de (1) un año, un acuerdo específico para la puesta en funcionamiento de un mecanismo de cooperación que cumpla los objetivos ya indicados.

Capítulo IX

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 38

El presente Tratado entrará en vigor treinta (30) días después de la fecha de la última nota por la cual las Partes se comuniquen por la vía diplomática el cumplimiento de los requisitos internos necesarios para su entrada en vigor.

Este tratado tendrá una duración indefinida pudiendo ser denunciado por cualquiera de las Partes. En este último caso, la denuncia surtirá efecto seis (6) meses después de la recepción de la nota que la comunique por vía diplomática.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Artículo 39

Las Partes, a través de sus respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores, efectuarán, cuando corresponda, la revisión y la adaptación de los objetivos y mecanismos de funcionamiento de las comisiones binacionales, subcomisiones y grupos de trabajo con el fin de hacerlos compatibles con las disposiciones del presente Tratado.

HECHO en Maipú, República de Chile, a los treinta días del mes de octubre del año dos mil nueve, en dos ejemplares originales, siendo ambos igualmente auténticos.

LOS COMITÉS DE INTEGRACIÓN		
Comité	Chile	Argentina
NOA Norte Grande	-Tarapacá -Antofagasta	-Jujuy -Salta -Tucumán
ATACALAR	-Atacama	-La Rioja -Catamarca -Córdoba
Agua Negra	-Coquimbo	-San Juan
Cristo Redentor	-Valparaíso	-Mendoza Norte
Pehuenche	-Maule	-Mendoza Sur Malargüe San Rafael General Alvear
Región de Los Lagos	-Bio Bio -Araucanía -Los Lagos -Los Ríos	-Neuquén -Río Negro
Integración Austral	-Aysén -Magallanes y Antártida Chilena	-Chubut -Santa Cruz -Tierra del Fuego
Comité Las Leñas	-Región del Libertador B. de O'Higgins	-Mendoza

Tomando como referencia el cuadro utilizado en el trabajo de Silva Soura y Morán León citado en el texto, este nuevo cuadro incorpora al último Comité de Integración creado, el Comité Las Leñas.



Como dice Grimson, en los mapas escolares de división política la Argentina aparece blanca con los límites interprovinciales punteados, el mar aparece celeste y los países vecinos aparecen coloreados de manera homogénea, cuando son países muy diferentes y con nombre propio. Esto no refleja el proceso binacional argentino-chileno.

BIBLIOGRAFÍA

Derecho Internacional y Relaciones Internacionales

ALDECOA, Francisco y CORNAGO PRIETO, Noé, “El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. L, n° 1, 1998, pp. 59-113.

ALDECOA, Francisco y KEATING, Michael (directores), *Paradiplomacia: las Relaciones Internacionales de las Regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2000.

BARBÉ, Ester, *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2008.

BARBOZA, Julio, *Derecho Internacional Público*, Buenos Aires, Zavalía, 1999.

- *Derecho Internacional Público*, Buenos Aires, Zavalía Editor, 2010.

BOISIER, Sergio, “Un marco para la paradiplomacia desde las estrategias de desarrollo regional: el retorno del actor territorial en un nuevo escenario”, en Maira, Luis (editor), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2010.

CALDUCH CERVERA, Rafael, *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces, 1993.

CANÇADO TRINDADE, Antônio, *A humanização do Direito Internacional*, Belo Horizonte, Del Rey, 2006.

CONFORTI, Benedetto, *Derecho Internacional*, Buenos Aires, Zavalía, 1995.

CORNAGO PRIETO, Noé, “Exploring the global dimensions of paradiplomacy. Functional and normative dynamics in the global spreading of the subnational involvement in foreign affairs”, *Foreign Relations of Constituent Units*, Ottawa, Forum of Federations, 2001.

- “La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción”, *Política Internacional Subnacional en América Latina*, Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2010.

DEL ARENAL, Celestino, “Mundialización, creciente interdependencia y globalización de las relaciones internacionales”, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2008*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2009.

DELPECH, Marcelo, *Carta de las Naciones Unidas (anotada)*, Buenos Aires, Zavalía, 2005.

DÍAZ CISNEROS, César, *Derecho Internacional Público*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1966, t. I.

DUCHACEK, Ivo, “The International Dimensions of Subnational Self-Government”, *Journal of Federalism*, N° 4, 1984.

FERNÁNDEZ TOMÁS, Antonio; SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel y ORTEGA TEROL, Juan Manuel, *Manual de Derecho Internacional Público*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO, Juan M., “El caso Avena y Otros Nacionales Mexicanos (México vs. Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. V, 2005.

HEREDIA, Edmundo, *Relaciones Internacionales Latinoamericanas: Historiografía y Teorías*, Córdoba, Argentina, Báez Ediciones, 2009.

JUSTE RUIZ, José y CASTILLO DAUDÍ, Mireya, *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.

KEATING, Michael, “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias”, *Paradiplomacia: las Relaciones Internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2000.

KINCAID, John, “Constituent Diplomacy in Federal Politics and the Nation-state: Conflict and Cooperation”, en Michelmann, Hans y Soldatos, Panayotis (eds.), *Federalism and International Relations: the role of the Subnational Units*, Nueva York, Oxford University Press, 1990.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *ABC de las Naciones Unidas*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2012.

PASTOR RIDRUEJO, José Antonio, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 1986.

- *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2010.

PEREIRA, Juan Carlos (coord.), *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*, Barcelona, Ariel, 2008.

PINTO, Mónica, *El derecho internacional. Vigencia y desafíos en un escenario globalizado*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2004.

PODESTÁ COSTA, Luis A. y RUDA, José María, *Derecho Internacional Público*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1979, quinta edición y primera actualizada.

PUENTE EGIDO, J., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, vol. 1, Madrid, Edisofer, 2001.

REMIRO BROTONS, Antonio y otros, *Derecho Internacional. Curso General*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.

RIQUELME CORTADO, Rosa, *Derecho internacional. Entre un orden global y fragmentado*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005.

RODRÍGUEZ CARRIÓN, Alejandro, *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, 2006.

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis Ignacio, *Derecho Internacional Público: Problemas Actuales*, Madrid, Beramar, 1993.

- *Derecho Internacional y Crisis Internacionales*, Madrid, Iustel, 2005.

TRAVIESO, Juan Antonio, *Código de Derecho Internacional. Tratados e instrumentos internacionales. Organizaciones internacionales*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1998.

Relación Argentina-Chile, acción exterior de las provincias argentinas y de las regiones chilenas, Derecho interno argentino y chileno

ALVARADO, Fernando, “La política exterior económica de Argentina y Chile: dos estrategias para insertarse en la globalización, un camino de integración para el futuro”, en Cavieres, E. y Cicerchia, R. (coords.), *Chile-Argentina, Argentina-Chile: 1820-2010. Desarrollos Políticos, Económicos y Culturales*, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2012.

ÁLVAREZ, Norberto, “Formación de ciudadanía, prácticas culturales y opinión pública (1930-1990)”, en Cavieres, E. y Cicerchia, R. (coords.), *Chile-Argentina, Argentina-Chile: 1820-2010. Desarrollos Políticos, Económicos y Culturales*, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2012.

ARIAS TOLEDO, María Eugenia, “IIRSA: lógicas de interconexión, lógicas interconectadas”, en Svampa, Maristella y Antonelli, Mirta (eds.), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Biblos, 2009.

ARTAZA ROUXEL, Mario, “La paradiplomacia de las regiones chilenas y las provincias argentinas”, en Maira, Luis (editor), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2010.

BANCO INTERMAERICANO DE DESARROLLO, *Perspectivas y Desafíos del Proceso de Integración Argentino-Chileno a Diez Años del ACE 16*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (Chile), 2002.

BANDIERI, Susana, *Historia de la Patagonia*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2005.

BARROS CHARLÍN, Raymundo, “Dimensión jurídica-institucional de la cooperación económica Chileno-Argentina”, en Díaz Albónico, Rodrigo (ed.), *El Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina*, Santiago, Editorial Universitaria, 1988.

BONADEO, Dania y D'AGOSTINO, Lucrecia, *Evaluación externa de los resultados de los Comités de Integración Cristo Redentor y Paso Pehuenche*, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo, 2011.

BRIONES, Álvaro, "Chile, una experiencia en desarrollo", *Resurgimiento en el Cono Sur*, Madrid, Fundación Diálogos, 2000.

BUENO, María del Pilar, "Agua dulce, minería y sociedad. El caso Pascua Lama y las políticas públicas argentinas", *Relaciones Internacionales*, N° 41, junio/diciembre 2011, pp. 55-71.

BUSTOS VALDERRAMA, Crisólogo, "Paz y Amistad. Contenido y Alcance", en Díaz Albónico, R. (ed.), *El Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina*, Santiago, Editorial Universitaria, 1988.

CALDERÓN M., Hugo, "El desarrollo de capacidades frente a la globalización y la gobernanza global. El caso de Chile y sus relaciones exteriores", en Maggi, Claudio y Messner, Dirk (eds.), *Gobernanza global. Una mirada desde América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 2002.

CARBAJAL, Aníbal, *La Ciudadanía en el MERCOSUR*, Buenos Aires, Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, 2009.

CARBAJALES, Juan José y GASOL, Claudia, "La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones", *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, Buenos Aires, PNUD, 2008.

CAVIERES, Eduardo y CICERCHIA, Ricardo (coords.), *Chile-Argentina, Argentina-Chile: 1820-2010. Desarrollos Políticos, Económicos y Culturales*, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2012.

CENTRO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, República Argentina, *Integración Económica Argentino-Chilena*, Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, 1993.

CISNEROS, Andrés y ESCUDÉ, Carlos (dirs.), *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina. Parte III Las Relaciones Exteriores de la Argentina subordinada, 1943-1989*, Buenos Aires, Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, 2000.

CLAVERO, Bartolomé, “Reconocimiento de Estados (no indígenas) por Pueblos (indígenas): Chile y Mapu. Caso y Categoría”, en Giraudo, Laura (ed.), *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, estados y orden internacional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), 2007.

COLACRAI, Miryam, “El tejido de relaciones bilaterales desde el ámbito subnacional. Desarrollo de una innovadora interdependencia entre la Argentina y Chile”, en Maira, L. (editor), *Política Internacional Subnacional en América Latina*, Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2010.

- “Argentina-Chile. Las relaciones políticas y el crecimiento de un notable tejido de vínculos a escala nacional y subnacional”, *La Política Exterior de Cristina Fernández*, Rosario, Universidad Nacional de Rosario Editora, 2010.
- “Las actuales relaciones argentino-chilenas. Signos distintivos desde una perspectiva subnacional”, *Integración en Ideas*, vol. 3, diciembre 2011.

CUNIBERTI, María Laura, *Construcción de confianza en el Cono Sur: Los casos de Argentina, Chile y Brasil*, Buenos Aires, Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos, 2010.

DE LA ROSA, Carlos Leonardo, *Acuerdo sobre los Hielos Continentales*, Mendoza, Ediciones Jurídicas Cuyo, 1998.

DEVÉS VALDÉS, Eduardo y LACOSTE, Pablo, “Propuesta para una política cultural conjunta entre Chile y Argentina”, en Artaza, M. y Milet, P. (eds.), *Nuestros vecinos*, Santiago, RIL Editores, 2007.

ENTRAIGAS, Raúl A., “San Carlos de Bariloche: descubrimiento, fundación, desarrollo socioeconómico”, en *Río Negro: Pasado y presente*, Viedma, Río Negro, Argentina, Chrismar Ediciones, 1980.

ESPINOZA, Marcela, “El proceso de integración física. Las relaciones fronterizas”, en *Perspectivas y Desafíos del Proceso de Integración Argentino-Chileno a Diez Años del ACE 16*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo-Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales-Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, 2002.

FANELLI, José María, *La Argentina y el desarrollo económico en el siglo XXI: ¿Cómo pensarlo? ¿Qué tenemos? ¿Qué necesitamos?*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2012.

FAUNDES, Cristián, “La fuerza combinada Cruz del Sur. Análisis desde las medidas de confianza mutua”, *Estudios Avanzados*, N° 12, 2009, pp. 53-74.

FRAGA, Rosendo, *Percepciones de la opinión pública de las relaciones argentino-chilenas. Similitudes y diferencias*, Buenos Aires, Seminario Integración Argentina-Chile, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y Congreso de la Nación Argentina, 2004.

FUENTES LAZO, Oscar, “Chile y Argentina: una relación especial...”, en Artaza, M. y Milet, P. (editores), *Nuestros vecinos*, Santiago, RIL Editores, 2007.

GAUDIO, Guillermo J.M. y LAVOPA, Jorge Horacio, *Chile El Vecino Necesario Manual para Argentinos*, Buenos Aires, Librería Editorial Histórica Emilio J. Perrot, 2006.

GAZZOTTI, Hebe, *Medidas de fomento de la confianza y la seguridad: la experiencia del Cono Sur*, presentación en el Foro sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, OEA, Comisión de Seguridad Hemisférica del Consejo Permanente, 2005.

GIOVANNINI, Silvina; ORELLANA, Mauro; ROCCHIETTI, Dolores y VEGA, Angélica, “La construcción de San Juan como capital nacional de la minería: el concierto de voces entre el Estado y los medios de comunicación”, en Svampa, M. y Antonelli, M. (eds.), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Biblos, 2009.

GRANATO, Leonardo y ODDONE, Nahuel, *Mercociudades, Red de Integración*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2008.

GRIMSON, Alejandro, *Mitomanías argentinas. Cómo hablamos de nosotros mismos*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2012.

GUTIÉRREZ OLIVOS, Sergio, “Las relaciones Chileno-Argentinas”, en Díaz Albónico, R. (editor), *El Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina*, Santiago, Editorial Universitaria, 1988.

HERNÁNDEZ, Isabel, *Autonomía o ciudadanía incompleta: el pueblo mapuche en Chile y Argentina*, Santiago, CEPAL, Serie Población y Desarrollo N° 41, 2003.

JONES, Geoffrey y LLUCH, Andrea (eds.), *El impacto histórico de la globalización en Argentina y Chile: empresas y empresarios*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial, 2011.

LACOSTE, Pablo (comp.), *Argentina Chile y sus vecinos*, Mendoza, Caviar Bleu Editora Andina Sur, 2005, t. I.

- *Argentina Chile y sus vecinos*, Mendoza, Argentina, Caviar Bleu, 2005, t. II.
- “Argentina y Chile (1810-2000)”, en Lacoste, P. (comp.), *Argentina Chile y sus vecinos*, Mendoza, Caviar Bleu, 2005, t. I.
- “Las relaciones entre Chile y Argentina: el aporte histórico y el papel de algunos de los actores subnacionales no estatales”, en Maira, L. (editor), *Política Internacional Subnacional en América Latina*, Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2010.

LANÚS, Archibaldo, *De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina: 1945-1980*, Buenos Aires, Emecé, 1984.

LAURÍN, Alicia, “Las Transformaciones Territoriales Fronterizas según la Concepción Ideológica de la Frontera”, Neuquén, *Boletín Geográfico*, N° 21, 2001.

LORENZINI, María Elena y CEPPI, Natalia, “La crisis del gas en la relación argentino-chilena: impactos sobre el vínculo y el rol del hidrocarburo boliviano”, *La Política Exterior de Cristina Fernández*, Rosario, Argentina, UNR Editora, 2010.

LOSA, Néstor, “Integración regional de las provincias”, en Sabsay, Daniel (dir.) y Manili, Pablo (coord.), *Constitución de la Nación Argentina y normas*

complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial, Buenos Aires, Hammurabi, 2010.

LLAMOZAS, Esteban y VEGA, Juan Carlos, “Tratados de Integración”, en Vega, Juan Carlos y Graham, Marisa (dirs.), *Jerarquía constitucional de los tratados internacionales*, Buenos Aires, Astrea, 1996.

LLENDEROZAS, Elsa, “El impacto del caso Pinochet en la Argentina”, en Rojas Aravena, Francisco y Stefoni, Carolina, *El “caso Pinochet”. Visiones hemisféricas de su detención en Londres*, Santiago de Chile, FLACSO-Chile, 2001.

- *Los incentivos de Argentina, Brasil y Chile para participar en la misión MINUSTAH en Haití. Su impacto en los mecanismos de cooperación en operaciones de paz*, Buenos Aires, FLACSO, Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales, ciclo 2003/2004, Trabajo de disertación final.

- “Instituciones y cooperación subregional del Cono Sur frente a amenazas transnacionales. Una comparación con la experiencia en Haití”, en Rivera Vélaz, F. (ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina*, Quito, FLACSO Ecuador, 2008.

MARÍN, Marcela Cecilia, “El ‘no a la mina’ de Esquel como acontecimiento: otro mundo posible”, en Svampa, M. y Antonelli, M. (eds.), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Biblos, 2009.

MARTELLI, Hugo César y MANILI, Pablo, “El dominio originario de los recursos naturales”, en Sabsay, D. (dir.) y Manili, P. (coord.), *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, Buenos Aires, Hammurabi, 2010.

MELGAREJO, Juan Ignacio, *Hielos Continentales*, Buenos Aires, Senado de la Nación, 1999.

MUÑOZ, Sebastián; MUZZOPAPPA, Eva y TIBILETTi, Luis, “Repercusiones del caso Pinochet en Argentina”, en Rojas Aravena, F. y Stefoni, C. (eds.), *El “caso Pinochet”. Visiones hemisféricas de su detención en Londres*, Santiago, FLACSO-Chile, 2001.

PAIKIN, Damián, “Federalismo e integración regional: los vínculos de las provincias argentinas con el MERCOSUR”, *Relaciones Internacionales*, N° 41, junio/diciembre 2011, pp. 131-148.

PAREDES, Alejandro, “Migración limítrofe en Argentina y Chile (1869-1980)”, en Lacoste, P. (comp.), *Argentina Chile y sus vecinos*, Mendoza, Caviar Bleu, 2005.

PASSARELLI, Bruno, *El Delirio Armado Argentina-Chile: La guerra que evitó el Papa*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1998.

PIOMBO, Horacio, “Tratados interprovinciales”, en Sabsay, D. y Manili, P., *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, Buenos Aires, Hammurabi, 2010.

PRIETO, Estela, *Paso Pehuenche, alternativa de comunicación bioceánica en el Mercosur*, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo, 2012.

RECONDO, Gregorio, “Los Comités de Frontera: nuevos mecanismos para la integración regional”, *Integración Latinoamericana*, marzo de 1988, pp. 35-47.

- “La cultura y la educación”, en *Perspectivas y Desafíos del Proceso de Integración Argentino-Chileno a Diez Años del ACE 16*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo-Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales-Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, 2002.

RODRIGUES, Gilberto Marco, *Política Externa Federativa: Análise de Ações Internacionais de Estados e Municípios Brasileiros*, Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2006.

RODRÍGUEZ, Jesús, *El Caso Chile. La Guerra Fría y la influencia argentina en la transición democrática*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2011.

RODRÍGUEZ GUARACHI, Eduardo, “Reflexiones sobre la cooperación económica y la integración física entre Chile y Argentina”, *El Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina*, Santiago, Editorial Universitaria, 1988.

ROJAS ARAVENA, Francisco, “La construcción de una Alianza Estratégica. El caso de Chile y Argentina”, en Domínguez, Jorge (comp.), *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2003.

- “Las Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad: perspectivas desde Chile”, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, N° 1, enero-junio de 2002, pp. 32-43.

ROSS ORELLANA, César, “Chile y Argentina: Los desafíos de la integración en tiempos de crisis”, en Lacoste, P. (comp.), *Argentina Chile y sus vecinos*, Mendoza, Caviar Bleu, 2005, t. II.

SAIN, Marcelo Fabián, “La Argentina frente al ‘caso Pinochet’”, en Rojas Aravena, F. y Stefoni, C. (eds.), *El “caso Pinochet”. Visiones hemisféricas de su detención en Londres*, Santiago, FLACSO-Chile, 2001.

SALVIOLO, Marcelo, *Provincias y Convenios Internacionales. Una propuesta desde el Federalismo de Concertación*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2005.

- “El caso argentino a la luz de las experiencias internacionales. Estudio comparativo con otros Estados federales o de estilo federal”, *Las provincias argentinas en el escenario internacional*, Buenos Aires, PNUD, 2008.

SANZ DE URQUIZA, Javier, “El proceso de integración física. Las relaciones fronterizas”, en *Perspectivas y Desafíos del Proceso de Integración Argentino-Chileno a Diez Años del ACE 16*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo – Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales – Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, 2002.

SANTIBÁÑEZ ESCOBAR, Rafael, *Los derechos de Chile en el Beagle*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1969.

SCENNA, Miguel Ángel, “Argentina-Chile: el secular diferendo”, *Todo es Historia*, N° 44, diciembre de 1970.

SCHNAKE, Loreto, “Paradiplomacia en Chile: el caso de la Región Metropolitana”, en Koschützke, A; Ensignia, J. y Gerber, B., *Análisis y Propuestas-Relaciones Internacionales*, Santiago, Publicaciones, Análisis y Propuestas, 2011.

SEPÚLVEDA ALMARZA, Alberto, “La formación del Estado nacional en Chile”, *Relaciones Internacionales*, N° 40, diciembre 2010/mayo 2011, pp. 281-295.

SIMONOFF, Alejandro, *Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas*, Rosario, Argentina, Prohistoria Ediciones, 2012.

STEFONI, Carolina, “Los movimientos migratorios como un nuevo agente de integración. El caso Chile-Argentina”, en Artaza, M. y Milet, P. (editores), *Nuestros vecinos*, Santiago, RIL Ediciones, 2007.

SILVA SOURA, Verónica y MORÁN LEÓN, Carlos, “Relaciones subnacionales. El caso de Chile y Argentina”, en Maira, L. (editor), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2010.

TRPIN, Verónica, *Aprender a ser chilenos. Identidad, trabajo y residencia de migrantes en el Alto Valle de Río Negro*, Buenos Aires, Editorial Antropofagia, 2004.

VALENCIANO, Eugenio, “Los Comités de Frontera: funcionamiento y experiencia”, *Integración Latinoamericana*, mayo de 1990, pp. 40-46.

VALVERDE, Sebastián, GARCÍA, Analía y BERSTEN, Lara (eds.), *Relatos Patagónicos. Historias familiares en la construcción del espacio social en Villa Traful*, Córdoba, Argentina, Ferreyra Editor, 2008.

VERDUGO MARINKOVIC, Mario; PFEFFER URQUIAGA, Emilio y NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Derecho Constitucional*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2012, segunda edición actualizada, t. II.

VITTINI, Iris, “El tratado de paz y amistad: su proyección sociolaboral”, *El Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina*, Santiago, Editorial Universitaria, 1988.

WITKER, Iván, “La política exterior vecinal de Chile en los ‘90”, en Lacoste, P. (comp.), *Argentina Chile y sus vecinos*, Mendoza, Caviar Bleu, 2005, t. II.

ZALDÍVAR LARRAÍN, Adolfo, *Integración Chile-Argentina. Desafío del Siglo XXI*, Buenos Aires, 2011.

ZUBELZÚ, Graciela, “Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: concepto, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas”, *Las provincias argentinas en el escenario internacional*, Buenos Aires, PNUD, 2008.

- “El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas”, *Las provincias argentinas en el escenario internacional*, Buenos Aires, PNUD, 2008.

Derechos Humanos, Integración y DD.HH.

BALAZOTE, Alejandro O. y RADOVICH, Juan C., “Turismo y etnicidad. Una interculturalidad conflictiva en territorio mapuche”, en Tamagno, L. (coord.), *Pueblos indígenas: interculturalidad, colonialidad, política*, Buenos Aires, Biblos, 2009.

BOERR ROMERO, Ingrid, *Mentores y noveles: Historias del Trayecto*, Santiago, Santillana, 2011.

BUOMPADRE, Jorge E., *Trata de personas, migración ilegal y derecho penal*, Córdoba, Argentina, Alveroni Ediciones, 2009.

BURGORGUE-LARSEN, Laurence, “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: entre clasicismo y creatividad”, en Von Bogdandy, A.; Landa Arroyo, C. y Morales Antoniazzi, M. (eds.), *¿Integración suramericana a través del Derecho? Un análisis interdisciplinario y multifocal*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.

BOU FRANCH, Valentín y CASTILLO DAUDÍ, Mireya, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008.

CABEZUDO, Alicia, “Proceso de Globalización y Derechos Humanos. Un desafío de nuestro tiempo. Experiencias exitosas de gobiernos locales latinoamericanos”, en Lima Torrado, Jesús y otros (coords.), *Globalización y Derecho*, Madrid, Dilex, 2007.

CAMPINA, Ana, “Globalização e Direito. ‘A Dimensão Humana’”, en Lima Torrado, J. y otros (coords.), *Globalización y Derecho*, Madrid, Dilex, 2007.

- “O discurso dos direitos humanos e a globalização. Estado da questão”, en Lima Torrado, J. (coord.), *Derechos, Estado, Mercado*, Madrid, Dilex, 2009.

CÁMPORA, Mario, “Notas sobre leyes de tierras en el derecho comparado”, en Barcesat y Corti (dirs.), *Derecho Público*, N° 1, mayo de 2012, pp. 81-99.

CARAZO ORTÍZ, Pía, “El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: democracia y derechos humanos como factores integradores en América Latina”, en Von Bogdandy, A. y otros (eds.), *¿Integración suramericana a través del Derecho?*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.

CREMONESI, Mariel y CAPPANNINI, Mariel, “La interculturalidad desde la etnografía escolar”, en Tamagno, L. (coord.), *Pueblos indígenas: interculturalidad, colonialidad, política*, Buenos Aires, Biblos, 2009.

CHUECA SANCHO, Ángel, “Libre circulación de personas en Suramérica: una aproximación”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol. 2, N° 1, 2008.

DE LA CRUZ, Rodrigo, “Los derechos de propiedad intelectual y los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas”, en Giraudo, L. (ed), *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, estados y orden internacional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

DOMENECH, Eduardo, “La agenda política de las migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina”, *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 23, n° 1, 2007, pp. 71-94.

ERBARO, Cristina y GIBERTI, Eva, *Trata de personas. Una forma de esclavitud moderna. Un fenómeno mundial que afecta principalmente a niños, niñas y adolescentes*, Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)-Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2012.

FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004.

GIRAUDO, Laura (ed.), *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, estados y orden internacional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

-“Entre rupturas y retornos: la nueva cuestión indígena en América Latina”, en Giraudo, L. (ed.), *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, estados y orden internacional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Juan M., “El Caso Avena y Otros Nacionales Mexicanos (México vs. Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. V, 2005, pp. 173-220.

GUTIÉRREZ FRANCO, Yanna y MARTÍNEZ SIERRA, Juan Manuel, “Concepto de desarrollo sostenible y principio de protección del medio ambiente en la Unión Europea”, en Lima Torrado, J. (coord.), *Derechos, Estado, Mercado*, Madrid, Dilex, 2007.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH), *La seguridad humana en las agendas de las organizaciones multilaterales y los mecanismos de integración en América Latina y el Caribe*, San José, Costa Rica, IIDH-PNUD, 2012.

KLEIN, Naomi, *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*, Buenos Aires, Paidós, 2011.

KREIMER, Osvaldo, *Los derechos de los pueblos indígenas explicados para todas y para todos. La Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas y su relación con normas fundamentales de derecho internacional*, Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2008.

LUCIANI, Diego S., *Criminalidad organizada y trata de personas*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2011.

MEDINA QUIROGA, Cecilia y MERA FIGUEROA, Jorge (eds.), *Sistema Jurídico y Derechos Humanos. El derecho nacional y las obligaciones internacionales de Chile en*

materia de Derechos Humanos, Santiago, Sociedad de Ediciones de la Universidad Diego Portales, 1996.

MEDINA, Cecilia, “El Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, en Medina Quiroga y Mera Figueroa (eds.), *Sistema Jurídico y Derechos Humanos. El derecho nacional y las obligaciones internacionales de Chile en materia de Derechos Humanos*, Santiago, Sociedad de Ediciones de la Universidad Diego Portales, 1996.

NASCIMENTO, Amós, “Derechos Humanos, relaciones comunitarias y el Mercosur”, en Lima Torrado, J. (coord.), *Derechos, Estado, Mercado*, Madrid, Dilex, 2007.

ONASSIS, Elena Florencia, *Trata de Personas: la esclavitud del siglo XXI. Marco normativo. Clasificación. Medidas para un plan de acción. Situación en el Mercosur y en Argentina*, Córdoba, Argentina, Lerner Editora S.R.L., 2011.

ORTEGA R., Eugenio (coord.), *PNUD: Desarrollo humano en Chile. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*, Santiago, Libros del Ciudadano, 2004, vol. 1.

- *PNUD: Desarrollo humano en Chile. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*, Santiago, Libros del Ciudadano, 2004, vol. 2.

PIZA ROCAFORT, Rodolfo y TREJOS, Gerardo, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: la Convención Americana*, San José, Costa Rica, Ediciones Juricentro, 1989.

PODESTÁ, Bruno, “Seis Comentarios sobre la Cuestión Social”, en Centro de Formación para la Integración Regional, *La Dimensión Social de la Integración Regional*, Montevideo, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 1996.

QUEREJAZU LEYTON, Pedro, “La apropiación social del patrimonio cultural”, *Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico*, Rosario, UNR Editora, 2003.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César (coord.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2011.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César y MORRIS, Meghan (dirs.), *La consulta previa a pueblos indígenas. Los estándares del derecho internacional*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2010.

RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, Luis, “Pueblos indígenas y derecho internacional: una historia incómoda”, en Giraudo, L. (ed.), *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, estados y orden internacional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

ROJAS ARAVENA, Francisco y FUENTES, Claudia F., *Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe*, París, UNESCO, 2005.

SALGADO, Juan Manuel y GÓMIZ, María M., *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas. Su aplicación en el derecho interno argentino*, Neuquén, Argentina, Observatorio de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas-Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, 2010.

SALINERO, Sebastián, “La expulsión de extranjeros en el derecho penal. Una realidad en España, una posibilidad en Chile”, *Política criminal*, Vol. 6, N° 11, julio 2011, pp. 106-141.

SALVIOLI, Fabián, *La universidad y la educación en el siglo XXI. Los derechos humanos como pilares de la nueva Reforma Universitaria*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009.

SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Buenos Aires, Aguilar, 2006.

SIEDER, Rachel, “Pueblos indígenas y derecho (s) en América Latina”, en Rodríguez Garavito, C. (coord.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Madrid, Siglo Veintiuno Editores, 2011.

TAMAGNO, Liliana (coord.), *Pueblos Indígenas: interculturalidad, colonialidad, política*, Buenos Aires, Biblos, 2009.

-“Saberes, ética y política. La restitución de restos humanos en el museo de La Plata”, en Tamagno, L. (coord.), *Pueblos indígenas: interculturalidad, colonialidad, política*, Buenos Aires, Biblos, 2009.

TIRADO ESTRADA, Jesús, “Cooperación Judicial Internacional en el ámbito interamericano. Balance y Perspectivas”, *Mecanismos de Cooperación Judicial Internacional*, Cizur Menor, Navarra, Centro de Estudios Jurídicos, 2006.

TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, Soledad, “La sentencia de la Corte Internacional de Justicia del 27 de junio de 2001 en el caso *LaGrand*”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N° 109, 2004.

VALDERRAMA, Daniel Michaels, “La dimensión humana de la integración: una oportunidad para América Latina”, *Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico*, Rosario, UNR Editora, 2003.

VILLÁN DURÁN, Carlos y FALEH PÉREZ, Carmelo, “El liderazgo de la sociedad civil en la codificación internacional del derecho humano a la paz”, en Villán Durán, C. y Faleh Pérez, C. (eds.), *Paz, migraciones y libre determinación de los pueblos*, Luarca, Asturias, Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, 2012.

VON BOGDANDY, Armin, LANDA ARROYO, César y MORALES ANTONIAZZI, Mariela (eds.), *¿Integración suramericana a través del Derecho? Un análisis interdisciplinario y multifocal*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.

ZALAUQUETT, José, “Derechos humanos y limitaciones políticas en las transiciones democráticas del Cono Sur”, en *Colección Estudios Cieplan N° 33*, 1991.

Integración Subregional, Integración Latinoamericana y Suramericana, Apoyo a la Argentina en la cuestión Malvinas

ARANGO RIVADENEIRA, Rodolfo, “Las aporías de la integración latinoamericana por vía del derecho”, en Von Bogandy, A. y otros (eds.), *¿Integración suramericana a través del Derecho?*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.

BIANGARDI DELGADO, Carlos Alberto, *Cuestión Malvinas. A 30 Años de la Guerra del Atlántico Sur. Propuesta para la construcción de una política de Estado*, Buenos Aires, Editorial Dunken, 2012.

BOUZAS, Roberto; DA MOTTA VEIGA, Pedro y RÍOS, Sandra, “Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur”, en Lagos, Ricardo (compilador), *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa, 2008.

BRICEÑO RUIZ, José, “La integración suramericana: del subregionalismo a un Nuevo Regionalismo”, *¿Integración suramericana a través del Derecho?*, Madrid, CEPC, 2009.

CARDONA, Diego, “El ABC de UNASUR: doce preguntas y respuestas”, *Revista de la Integración*, n° 2, 2008, pp. 19-30.

CHIARAMONTE, José Carlos, MARICHAL, Carlos y GRANADOS, Aimer (comps.), *Crear la Nación. Los nombres de los países de América Latina*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2008.

DERGHOUGASSIAN, Khatchik, “El encanto de la revolución y la razón de Estado (progresista). América del Sur, Medio Oriente y los dilemas de las revueltas árabes”, en *Las revoluciones árabes. Causas, consecuencias e impacto en América Latina*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2012.

DOMÍNGUEZ, Jorge, “Conflictos territoriales y limítrofes en América Latina y el Caribe”, en Domínguez, J. (comp.), *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003.

DURÁN LIMA, José, “América del Sur: condiciones para una integración exitosa”, *¿Integración suramericana a través del Derecho?*, Madrid, CEPC, 2009.

ESPARZA, María Elena, “Las asimetrías y el proceso de integración suramericano”, *Revista de la Integración*, n° 2, 2008, pp. 86-91.

ESTAY, Jaime, “La ALADI ante la nueva integración latinoamericana”, en Rodríguez y Rodríguez, Salvador y Guerra-Borges, Alfredo (compiladores), *El desarrollo en América Latina y los procesos de integración subregional*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma, 1999.

GAMBINA, Julio, “UNASUR: ¿un proyecto para la emancipación?”, en Barcesat, Eduardo y Corti, Arístides (dirs.), *Derecho Público*, N° 1, mayo 2012, pp. 121-139.

GARCÍA, Marco A., “Sudamérica en el Siglo XXI”, *Archivos del Presente*, n° 53/54, 2010, pp. 5-8.

GRANOVSKY, Martín, “Sintonía”, *Res Diplomática*, N° 1, agosto de 2007, pp. 34-47.

HIRST, Mónica, “Seguridad en América del Sur. La dimensión regional de sus desafíos políticos”, en Lagos, R. (compilador), *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa, 2008.

LAGOS, Ricardo, “Integración o fragmentación de América Latina. Perspectivas”, en Lagos, R. (comp.), *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa, 2008.

- *América Latina y el mundo que viene*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana S.A., 2011.

LAJO, Javier, “Una filosofía profunda de la integración andina y suramericana: la visión indígena”, *Revista de la Integración*, n° 2, 2008, pp. 114-137.

LÓPEZ, Adolfo, “Las posibilidades de convergencia de los acuerdos de integración en Suramérica”, *Revista de la Integración*, n° 2, 2008, pp. 78-85.

MAIRA, Luis, “Pobreza y desigualdad: nuevos temas en la agenda internacional de América Latina”, en Lagos, R. (comp.), *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa, 2008.

MUSSET, Alain, “América Central y del Sur – Una identidad en mutación”, en Badie, Bertrand y Didiot, Béatrice, *El estado del mundo 2007*, Madrid, Akal, 2006.

OPPENHEIMER, Andrés, *¡Basta de historias! La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana S.A., 2011.

OTERO, Delia, *Integración Latinoamericana. Ciclos en la construcción de un proyecto fundacional*, Córdoba, Argentina, Alción, 2007.

PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *La Nación Sudamericana. Del imperativo histórico-cultural a la realización económica-política*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2004.

PREUSSE, Heinz, “América Latina y los nuevos enfoques de la integración regional”, *¿Integración suramericana a través del Derecho?*, Madrid, CEPC, 2009.

REY, Sebastián, “UNASUR: pasado, presente y futuro”, en Barcesat, E. y Corti, A. (dirs.), *Derecho Público*, N° 1, mayo de 2012, pp. 141-155.

ROJAS ARAVENA, Francisco, “Potencialidades y desafíos de la CELAC en el contexto de un nuevo regionalismo”, *Pensamiento propio*, N° 33, enero-junio 2011, pp. 217-235.

SACCONE, Alejandra, “UNASUR: visiones desde el Mercosur”, *Revista de la Integración*, n° 2, 2008, pp. 31-36.

SALAZAR, Víctor, “La convergencia entre la CAN, el Mercosur y la naciente Unasur: ¿Luz al final del camino?”, *Revista de la Integración*, N° 2, 2008, pp. 92-97.

SANAHUJA, José Antonio, “Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe”, *Pensamiento Iberoamericano*, N° 8, 2011, pp. 195-221.

SEJAS, Lidia, *Espacios territoriales en la integración transfronteriza de Argentina con los países de Mercosur*, Buenos Aires, AmerSur, 2003.

TORRES, Jorge, *El concepto “integración latinoamericana”. Contenido, reformulaciones y continuidades*, Buenos Aires, Dunken, 2008.

VÁZQUEZ, Federico; DAMONI, Emanuel y FLORES, Emiliano, *Integración o dependencia. Diez tesis sobre el presente de América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Continente, 2012.

Documentos, informes y estudios

Conclusiones del Seminario de Cooperación Subnacional en el Proceso de Integración Chile-Argentina, Rosario, Argentina, octubre de 2011.

Declaración y Programa de Acción para una Cultura de Paz.

Documento Final de la Cumbre Mundial 2005.

Declaración de México sobre Educación en Derechos Humanos en América Latina y el Caribe (2008).

Declaración de Ciudad del Este sobre Cooperación Transfronteriza para la Integración Regional (2009), Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina, Brasil, Paraguay.

Estudio “Mezcla génica en una muestra poblacional de la Ciudad de Buenos Aires”, realizado por los investigadores Sergio Avena, Alicia Goicoechea, Jorge Rey, Jean Dogoujon, Cristin Dejean y Francisco Carnese. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2006.

Guía de conocimientos, difusión y alcance de los instrumentos negociados en los ámbitos de MERCOSUR en Cooperación Judicial y Policial (2010).

Informe a la Opinión Pública, Acuerdo Argentino-Chileno de 1991 sobre la zona del Hielo Continental, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 1991.

Informe *La Seguridad Humana: proteger y habilitar a la gente*, Comisión de la Seguridad Humana, Nueva York, 2003.

Informe *Chile: Proyecciones y Estimaciones de Población Total País 1950-2050*, Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), División de Población, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Santiago de Chile, 2004.

Informe *Los Derechos Humanos en los Procesos de Integración Económica en las Américas*, elaborado por el Centro de Investigación y Educación Popular (Colombia), la Coordinadora Peruana de Derechos Humanos, Derechos y Democracia (Canadá), el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (México), el Centro de Asesoría Laboral de Perú y el Centro de Estudios Legales y Sociales (Argentina) y presentado en 2004 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Informe *Elementos para la protección sui generis de los conocimientos tradicionales colectivos e integrales desde la perspectiva indígena*, Comunidad Andina y Corporación Andina de Fomento, 2005.

Informe sobre Trata de Personas publicado por la Oficina para el Monitoreo y Lucha contra el Tráfico de Personas, Departamento de Estado, Estados Unidos, 2008.

Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, *Adquisiciones y arrendamientos de tierras en gran escala: conjunto de principios mínimos y medidas para tener en cuenta los derechos humanos*, 2009.

Informe Anual 2010 del Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile.

Informe *Land grabbing in Argentina*, elaborado por Eugenio Cap y Valeria Malach, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de Argentina, y presentado en el Foro sobre Inversión Extranjera Directa en la Agricultura, Universidad Humboldt, Berlín, enero de 2011.

Lineamientos para el Desarrollo Estratégico de la Región ATACALAR, Secretaría de Estado de Relaciones Internacionales de la Provincia de Tucumán, Argentina, 2010.

Instrumentos emanados de órganos internacionales de protección de los derechos humanos

Observación General N° 15, Comité de Derechos Humanos, Naciones Unidas.

Observación General N° 27, Comité de Derechos Humanos, Naciones Unidas.

Recomendación General N° 21 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

Recomendación General N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Opinión Consultiva OC-6/86, *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 9 de mayo de 1986.

Opinión Consultiva OC-16/99, *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*, 1 de octubre de 1999.

Opinión Consultiva OC-18/03, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, 17 de septiembre de 2003.

